

# LA STC 31/2010, DE 28 DE JUNIO, SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA

*Luis Arroyo Jiménez*

## Introducción

La modesta finalidad de estas páginas es dar cuenta, de modo sumario, de los pronunciamientos más importantes realizados por el TC en su Sentencia 31/2010, de 28 de junio, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, interpuesto contra numerosos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC). A tal efecto se analizarán en primer lugar algunas cuestiones de orden general u horizontal, para pasar a continuación a examinar la respuesta del Tribunal a las impugnaciones referidas a las diversas partes en las que se estructura el EAC.

## Cuestiones horizontales

### *El sistema de votación*

Dejando a un lado las diversas incidencias producidas durante la tramitación de este recurso de inconstitucionalidad, conviene destacar que las dificultades sufridas por las sucesivas ponencias de cara a obtener «suficientes apoyos» (Antecedente 135), a su vez motivadas, esencialmente, por la amplitud del objeto del proceso, se encuentran en el origen de que en este recurso se siguiera un sistema de votación separada sobre los distintos pronunciamientos a realizar de cara a su resolución: «[a] la vista del resultado del proceso de deliberación y votación, y tomando en consideración las propuestas formuladas por varios Magistrados en relación con la posibilidad de articular un nuevo sistema de votación, mediante otro Acuerdo de 19 de mayo de 2010, la Excma. Sra. Presidenta del Tribunal abrió un trámite de consulta con el objeto de oír la opinión al respecto de quienes en el presente recurso de inconstitucionalidad integran el Colegio de Magistrados. Finalizado dicho trámite, el día 31 de mayo de 2010, la Excma. Sra. Presidenta del TC, al amparo de los arts. 15 y 80 de la Ley Orgánica del TC y del art. 254.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, adoptó Acuerdo sobre el sistema de votación en el presente recurso de inconstitucionalidad en el que se articulaba un sistema de votación separada sobre los distintos pronunciamientos que hubieran de hacerse, así como un método de resolución de los supuestos de discordia» (Antecedente 136). La aplicación de este sistema de votación tuvo como resultado que los diversos apartados del fallo fueran aprobados con distintas mayorías. En efecto, la Sentencia afirma que en «la sesión del Pleno celebrada el día 28 de junio de 2010, y en

aplicación de la regla 1.1 prevista en el Acuerdo de la Presidencia de 31 de mayo de 2010, se procedió a votar separadamente los pronunciamientos contenidos en los cuatro apartados del fallo de la ponencia presentada por la Excm. Sra. Presidenta, resultando de dicha votación que el primero de dichos apartados [relativo al Preámbulo] fue aprobado por seis votos; el segundo [que contiene las declaraciones de inconstitucionalidad], por ocho votos; el tercero [con los pronunciamientos interpretativos] por seis votos y el cuarto [que recoge las impugnaciones desestimadas] por seis votos» (Antecedente 140).

### *La posición del Estatuto de Autonomía*

Una de las cuestiones centrales que planteaban los recurrentes era la relativa a la posición que ocupa el Estatuto de Autonomía en el sistema de fuentes y, en particular, al modo en que se relaciona con otros tipos de normas. La respuesta que da la Sentencia en su FJ 3 descansa en un criterio puramente formal: «[L]os Estatutos de Autonomía se integran en el Ordenamiento bajo la forma de un específico tipo de ley estatal: la ley orgánica, forma jurídica a la que los arts. 81 y 147.3 CE reservan su aprobación y su reforma. Su posición en el sistema de fuentes es, por tanto, la característica de las leyes orgánicas; esto es, la de normas legales que se relacionan con otras normas con arreglo a dos criterios de ordenación: el jerárquico y el competencial». Aplicando este planteamiento, la Sentencia precisa a continuación los criterios que disciplinan las relaciones de los Estatutos de Autonomía con otros tipos normativos. En primer lugar, «[e]n tanto que normas legales, el de jerarquía es el principio que ordena su relación con la Constitución en términos de subordinación absoluta». El principio de jerarquía también disciplina, en segundo término, las relaciones del Estatuto de Autonomía con las normas de rango y fuerza inferior a la Ley, puesto que la «ley orgánica es [...] jerárquicamente [...] superior a las normas infralegales dictadas en el ámbito de su competencia propia». En tercer lugar, «[e]n cuanto normas legales a las que queda reservada la regulación de ciertas materias, el principio de competencia es el que determina su relación con otras normas legales, cuya validez constitucional se hace depender de su respeto al ámbito reservado a la ley orgánica, de manera que el criterio competencial se erige en presupuesto para la actuación del principio de jerarquía, toda vez que de la inobservancia del primero resulta mediatamente una invalidez causada por la infracción de la norma superior común a la ley orgánica y a la norma legal ordinaria, es decir, por infracción de la Constitución». Finalmente, el principio de competencia disciplina también las relaciones entre los Estatutos de Autonomía y otras Leyes orgánicas, puesto que «[L]a reserva de ley orgánica no es siempre, sin embargo, la reserva a favor de un género, sino que en ocasiones se concreta en una de sus especies. Tal sucede, por ejemplo, con la reguladora del Poder Judicial (art. 122.1 CE) y, justamente, con cada una de las leyes orgánicas que aprueban los distintos Estatutos de Autonomía. La ley orgánica no es en estos casos una forma fungible, sino que, en relación con las concretas materias reservadas a una ley orgánica singular, las restantes leyes orgánicas se relacionan también de acuerdo con el principio de la distribución competencial. Así las cosas, la posición relativa de los Estatutos respecto de otras leyes orgánicas es cuestión que depende del contenido constitucionalmente necesario y, en su caso, eventualmente posible de los primeros».

La forma jurídica a través de la cual se aprueba y modifica el Estatuto de Autonomía determina en exclusiva, por tanto, su posición dentro del sistema de fuentes. En este sentido, el Tribunal excluye expresamente –al menos por lo que respecta a sus relaciones con la Constitución– que las conclusiones así obtenidas puedan verse alteradas por consideraciones de orden funcional: «[l]os Estatutos de Autonomía son normas subordinadas a la Constitución, como corresponde a disposiciones normativas que no son expresión de un poder soberano, sino de una autonomía fundamentada en la Constitución [...]. Como norma suprema del Ordenamiento, la Constitución no admite igual ni superior, sino sólo normas que le están jerárquicamente sometidas en todos los órdenes». La Sentencia continúa afirmando que, «[c]iertamente, no faltan en ningún Ordenamiento normas jurídicas [entre las que debe suponerse que el Tribunal considera que se encuentran los Estatutos de Autonomía] que, al margen de la Constitución *stricto sensu*, cumplen en el sistema normativo funciones que cabe calificar como materialmente constitucionales, por servir a los fines que conceptualmente se tienen por propios de la norma primera de cualquier sistema de Derecho, tales como, en particular, constituir el fundamento de la validez de las normas jurídicas integradas en los niveles primarios del Ordenamiento [...]. Sin embargo, tal calificación no tiene mayor alcance que el puramente doctrinal o académico, y, por más que sea conveniente para la ilustración de los términos en los que se constituye y desenvuelve el sistema normativo que tiene en la Constitución el fundamento de su existencia, en ningún caso se traduce en un valor normativo añadido al que estrictamente corresponde a todas las normas situadas extramuros de la Constitución formal. En nada afecta, en definitiva, a la subordinación a la Constitución de todas las normas que, sea cual sea su cometido con una perspectiva material o lógica, no se integran en el Ordenamiento bajo la veste de la Constitución formal; única que atribuye a los contenidos normativos –también a los que materialmente cupiera calificar de extraños al concepto académico de Constitución– la posición de supremacía reservada a la Norma Fundamental del Ordenamiento jurídico».

El Tribunal descarta que la función «materialmente constitucional» que desempeña el Estatuto de Autonomía altere la posición de estricta infraordenación jerárquica que le corresponde en relación con la Constitución. Sin embargo, la Sentencia no se plantea si esa función del Estatuto de Autonomía condiciona o afecta en alguna medida a sus relaciones con otras Leyes estatales y, en particular, con otras Leyes Orgánicas y con la legislación básica del Estado.<sup>1</sup> Tampoco se pronuncia expresamente acerca de si esas relaciones se ven condicionadas de algún modo por el hecho de que el procedimiento de aprobación configure al

1. E. Alibertí Rovira, «Concepte i funció de l'Estatut d'Autonomia en la STC 31/2010», recogido en *Revista Catalana de Dret Públic*, 2010, número especial sobre la STC 31/2010, accesible en: <http://www.rcdp.cat>. F. Balaguer Callejón afirma que tras este planteamiento del Tribunal «late una visión muy estrecha del Derecho constitucional del Estado Autonomómico integrado en Europa: a un lado, la Constitución de 1978, al otro lado “todo lo demás” constituyendo una masa normativa indiferenciada que integra tanto a los Tratados europeo como a los Estatutos de Autonomía. Una distinción más pormenorizada no parece tener “mayor alcance que el puramente doctrinal o académico”» (cfr. «Las cuestiones institucionales en la STC 31/2010, de 28 de junio», en *El Cronista*, núm. 15, 2010, p. 68).

Estatuto de Autonomía como una norma pactada dotada de un nivel de legitimidad democrática especialmente elevado.<sup>2</sup>

### *La función y el contenido del Estatuto de Autonomía*

Otra de las cuestiones centrales planteadas por los recurrentes, que se encuentra, además, estrechamente relacionada con la anterior, es la correspondiente a la delimitación de la materia susceptible de ser regulada por el legislador estatutario. Con carácter general, el Tribunal recuerda que los Estatutos tienen, por un lado, «un contenido constitucionalmente obligado (art. 147.2 CE) y un contenido constitucionalmente posible en virtud de previsiones constitucionales expresas (así, arts. 3.2 y 4.2 CE)», y por otro, «un contenido adicional que, sin resultar de un mandato constitucional expreso o de una autorización del constituyente también explícita», puede encontrar «fundamento implícito en la función y en la cualidad que la Constitución atribuye a esta norma jurídica» en la medida en que sea «complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la Constitución encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma» (FJ 4, con cita de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 12).

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

---

2. E. Albertí Rovira, «El Estado de las Autonomías después de la STC sobre el Estatuto de Cataluña», en *El Cronista*, núm. 15, 2010, p. 92; M. Carrillo, «Después de la Sentencia, un Estatuto desactivado», en *El Cronista*, núm. 15, 2010, p. 27.

ción, única norma capaz de atribuir (por sí o por remisión a lo que otra disponga) la competencia necesaria para la producción de normas válidas». El Estatuto tiene una segunda «función de atribución competencial que define, por un lado, un ámbito privativo de normación y de ejercicio del poder público por parte de la Comunidad Autónoma (eventualmente ampliable con competencias *ex art.* 150 CE que no le serán, por tanto, propias), y contribuye a perfilar, por otro, el ámbito de normación y poder propio del Estado. Esto último en la medida en que las competencias del Estado dependen mediatamente en su contenido y alcance de la existencia y extensión de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en el marco extraordinariamente flexible representado por el límite inferior o mínimo del art. 148 CE y el máximo o superior, a contrario, del art. 149 CE. Esto no hace del Estatuto, sin embargo, una norma atributiva de las competencias del Estado. Las estatales son siempre competencias de origen constitucional directo e inmediato; las autonómicas, por su parte, de origen siempre inmediatamente estatutario y, por tanto, sólo indirectamente constitucional. No pocas de las competencias estatales vienen mediatamente determinadas por los Estatutos, si bien únicamente en el si y en el quantum: en lo primero, porque algunas competencias sólo serán del Estado en la medida en que no las hayan asumido las Comunidades Autónomas (STC 61/1997, de 20 de marzo); en lo segundo, porque en aquellos supuestos en que el Estado deba tener siempre una competencia dotada de un contenido y alcance mínimos, la eventualidad de un contenido y alcance superiores dependerá de los términos en que las Comunidades Autónomas hayan asumido el margen que constitucionalmente les es accesible» (FJ 5).

La extensión del contenido adicional se encuentra, sin embargo, sometida a los dos límites siguientes. El primero es «de orden cuantitativo, toda vez que la especial rigidez del Estatuto de Autonomía supone una petrificación de su contenido que puede llegar a no compadecerse con un efectivo derecho a la participación política en el ejercicio de los poderes estatuidos», de manera que «en el examen de los supuestos en los que se concrete una impugnación con ese fundamento ha de partirse del principio de que la reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia, siendo excepcional la exclusión del debate político de determinadas cuestiones que, por afectar al fundamento mismo del sistema, sólo se hacen accesibles a voluntades conformadas en procedimientos agravados y con mayorías cualificadas». Por lo demás, el Tribunal recuerda que «los Estatutos de Autonomía también podrán establecer con diverso grado de concreción normativa aspectos centrales o nucleares de las instituciones que regulen y de las competencias que atribuyan en los ámbitos materiales que constitucionalmente les corresponden» (FJ 6, con cita de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 6). El contenido posible de los Estatutos de Autonomía también se encuentra sometido, en segundo lugar, a límites cualitativos, entre los que se encuentran «aquellos que definen toda la diferencia de concepto, naturaleza y cometido que media entre la Constitución y los Estatutos, como son cuantos delimitan los ámbitos inconfundibles del poder constituyente, por un lado, y de los poderes constituidos, por otro. En particular, los que afectan a la definición de las categorías y conceptos constitucionales, entre ellos la definición de la competencia de la competencia que como acto de soberanía sólo corresponde a la Constitución, inaccesibles tales límites a cualquier legislador y sólo al alcance de la función interpretativa de este TC» (FJ 6, con cita de la STC 76/1983, de 5 de agosto, *passim*).

Lo dicho en la Sentencia acerca de los límites cualitativos a los que está sometido el contenido adicional del Estatuto de Autonomía implica subrayar la supremacía de la interpretación de las categorías y conceptos constitucionales realizada por el TC frente a la que incumbe al legislador estatutario, por más que ésta responda a una «colaboración constitucionalmente necesaria y admisible», y con ello, el rechazo a una posible comprensión de las consecuencias de la denominada desconstitucionalización del modelo territorial del Estado,<sup>3</sup> y, en particular, de aquella en virtud de la cual el contenido del Estatuto se impondría «al Tribunal como norma constitucional secundaria como consecuencia de su función de complemento de la Constitución y la consiguiente inclusión en el bloque de constitucionalidad».<sup>4</sup> De igual modo, además del reconocimiento de la supremacía de la interpretación de la Constitución realizada por el TC, el rechazo de la tesis comentada implica también que no es al legislador estatutario, sino al legislador estatal no estatutario a quien corresponde la delimitación unilateral del alcance de sus propias competencias,<sup>5</sup> especialmente de las básicas y de los títulos competenciales de carácter horizontal, sin que al Estatuto de Autonomía se le reconozca la posibilidad de colaborar en esa tarea ni de «dirigir mandatos o requerimientos al legislador estatal».<sup>6</sup> Este planteamiento cristaliza posteriormente en la Sentencia que, en numerosas ocasiones, afirma y aplica la doctrina conforme a la cual las disposiciones estatutarias deben entenderse sin perjuicio de la posibilidad de que el legislador orgánico o el legislador estatal básico regule la materia o ejerza las competencias correspondientes «con entera libertad» (FJ 21), «con perfecta libertad» (FJ 51), sin que quede afectada «la libertad del legislador estatal» (FJ 113), o, en fin, con «plena libertad» (FFJJ 49, 64, 137, etc.).

---

3. Así han interpretado la Sentencia, desde luego, sus primeros comentaristas. Vid. M. Barceló i Serramallera, «Breus consideracions sobre la STC 31/2010», y J. Tornos Mas, «L'Estatut com a norma jurídica», ambos recogidos en *Revista Catalana de Dret Públic*, 2010, número especial sobre la STC 31/2010, accesible en: <http://www.rcdp.cat>, así como, del segundo autor citado, «El Estatuto de Autonomía de Cataluña y el Estado autonómico, tras la Sentencia del TC 31/2010», en *El Cronista*, núm. 15, 2010, p. 24; M. Carrillo, «Después de la Sentencia, un Estatuto desactivado», cit., p. 28; F. de Carreras, «¿Es constitucional el Estatuto de Cataluña? El Estado de las autonomías tras la Sentencia del TC», en *Claves de razón práctica*, núm. 206, 2010, pp. 10 y ss.; S. Muñoz Machado, «El dogma de la Constitución inacabada», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, 2010, pp. 245 y ss.

4. C. Viver Pi-Sunyer, «En defensa de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica jurídico-constitucional», en *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España*, G. Ruiz-Rico Ruiz (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 67.

5. J. García Roca afirma que la Sentencia «fortalece el papel del futuro legislador estatal que delimite –o concrete– las bases en su diálogo con este Estatuto y los condicionamientos que establece» (cfr. «De las competencias en el Estatuto de Cataluña según la STC 31/2010, de 28 de junio: una primera lectura integradora», en *El Cronista*, núm. 15, 2010, p. 61»). En defensa del planteamiento acogido en la Sentencia, vid. T. de la Quadra-Salcedo Janini, «El modelo competencial en la STC 31/2010, de 28 de junio», en *El Cronista*, núm. 15, 2010, p. 74.

6. J. Tornos Mas, «El Estatuto de Autonomía de Cataluña...», cit., p. 24.

*Los pronunciamientos interpretativos*

Antes de comenzar con el tratamiento dispensado a las concretas impugnaciones articuladas en el recurso, conviene señalar una tercera cuestión general planteada por la STC 31/2010, de 28 de junio, como es la relativa al empleo de la técnica de la interpretación conforme, mediante la cual el Tribunal excluye una cierta interpretación por inconstitucional o impone otra por entender que «un determinado texto no es inconstitucional si se entiende de una determinada manera» (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4). La aplicación de esta técnica viene impuesta por el principio de conservación de la ley, por lo que el Tribunal ha dicho reiteradamente que sólo cabe declarar la inconstitucionalidad de aquellos preceptos «cuya incompatibilidad con la Constitución resulte indudable por ser imposible llevar a cabo una interpretación conforme a la misma» (STC 111/1993, de 25 de marzo, FJ 8). En la STC 31/2010, de 28 de junio, el Tribunal utiliza con generosidad la técnica de la interpretación conforme para salvar la constitucionalidad de numerosas disposiciones impugnadas: el apartado 3º del Fallo desestima la impugnación de unas treinta disposiciones estatutarias «siempre que se interpreten en los términos establecidos» en los respectivos fundamentos de la Sentencia. No obstante, el modo en que la Sentencia de la mayoría ha hecho uso de esta técnica constituye uno de los principales motivos de las discrepancias expresadas en los Votos Particulares, debido, esencialmente, a tres razones.

En primer lugar, una crítica generalizada es la que señala que, en «realidad el número de las interpretaciones conformes establecidas a lo largo de la Sentencia excede con mucho de las recogidas en el fallo: unas veces partiendo de interpretaciones que el Tribunal da por sentadas en el enjuiciamiento de preceptos discutidos, que no son propiamente las únicas posibles, ni las más claras; y en otras afirmando explícitamente que la interpretación que se proclama debe ser la procedente, y que así entendido el precepto, o con expresión similar, debe desestimarse el recurso, lo que constituye de por sí una típica formulación de una interpretación conforme». Todos esos preceptos habrían sido objeto de interpretación conforme, lo cual hubiera debido conducir a que la fundamentación se llevara al fallo (VP Conde Martín de Hijas, apartado 3.C, VP Delgado Barrio, apartado 1, y VP Rodríguez Arribas, apartado 2).

En segundo término, los Votos Particulares también denuncian que la Sentencia habría superado uno de los límites a los que están sometidos los pronunciamientos interpretativos, conforme al cual «no es admisible una reconstrucción del mandato normativo» (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4 y 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6), ni tampoco «ignorar o desfigurar el sentido de enunciados legales meridianos» (STC 22/1985, de 15 de febrero, FJ 5), olvidando el límite que es «el respeto al propio tenor literal de aquéllos» (SSTC 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 2 y 238/2007, de 12 de julio, FJ 2) y razonando «contra su sentido evidente» pues al «manipular los enunciados legales» estaría «usurpando este Tribunal funciones que corresponden al legislador» (STC 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6), provocando así «la creación de una norma nueva, con la consiguiente asunción por el TC de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde» (SSTC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11, 96/1996, de 30 de mayo, FJ 22, 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 13, 194/2000, de 19 de julio, FJ 4 y 184/2003,

de 23 de octubre, FJ 7) (SSTC 138/2005, de 26 de mayo FJ 5 y 235/2007, de 7 de noviembre FJ 7)» (VP Delgado Barrio, apartados 2 y 3).

En tercer lugar, los Magistrados discrepantes critican que la Sentencia de la mayoría incurra en la práctica que podemos denominar como vaciamiento de los preceptos recurridos, y que consiste en salvar la constitucionalidad de la disposición impugnada a costa de privarla de todo contenido prescriptivo propio. Ejemplos de este proceder serían, a juicio de algunos Magistrados discrepantes, el tratamiento dado a las cláusulas «en todo caso» o la doctrina establecida a propósito del sentido y alcance de los arts. 110 EAC y ss., sobre los que se volverá posteriormente (VP Delgado Barrio, apartado 3 B).<sup>7</sup>

Critican los Votos Particulares, en definitiva, que la Sentencia ha excedido los límites de los pronunciamientos interpretativos, privando de efectos a numerosas disposiciones y procediendo a la creación de un nuevo Estatuto,<sup>8</sup> «con la consiguiente asunción por el TC de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde» (VP Delgado Barrio, apartado 2), El resultado es que, junto a la «Sentencia manifiesta» que advierte de una falta de eficacia de incisos del preámbulo (apartado 1), declara la inconstitucionalidad de algunas disposiciones (apartado 2) o lleva al fallo interpretaciones conformes a la Constitución de otros (apartado 3 del fallo), hay una «Sentencia oculta» (apartado 4) que no aparece en ese fallo pero es la que manipula innumerables preceptos esenciales del EAC y los aproxima al sentido conforme a la Constitución» (VP Rodríguez-Zapata Pérez, apartado 7)<sup>9</sup>.

## Los contenidos del Estatuto

### *El enjuiciamiento del Preámbulo*

Entrando ya en la respuesta dada por el Tribunal a las concretas impugnaciones de los recurrentes, procede señalar que la de los términos y aún la posibilidad misma del control de constitucionalidad del Preámbulo acaso haya sido una de las cuestiones más polémicas de las suscitadas con motivo de su recurso. En primer lugar, la Sentencia afirma en su FJ 7 que, pese a carecer de valor normativo –que hace que sea «innecesario, y hasta incorrecto, hacerlo objeto de ‘una

7. E. Albertí Rovira denuncia, por el contrario, que el uso de esta técnica habría sido demasiado escaso: «uno de los motivos que justifican el reproche de falta de deferencia hacia el Estatuto, en el sentido elemental de respeto del principio de presunción de constitucionalidad» sería «el recurso a la nulidad, cuando con la declaración de ineficacia inmediata, condicionada a una ley posterior, hubiera bastado para resolver la cuestión» (cfr. «El Estado de las Autonomías...», cit., p. 93).

8. E. Fossas Espadaler considera que éste es el efecto de la Sentencia (cfr. «El Estatuto como norma y su función constitucional. Comentario a la STC 31/2010», recogido en *Revista Catalana de Dret Públic*, 2010, número especial sobre la STC 31/2010, accesible en: <http://www.rcdp.cat>).

9. En términos semejantes, J. Tornos Mas afirma que «[l]a Sentencia adquiere de esta manera la naturaleza de un ‘manual de instrucciones’ para conocer el valor real de los preceptos estatutarios» (cfr. «L'Estatut com a norma jurídica», cit.).



declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva' de una Sentencia de este Tribunal»-, el Preámbulo tiene valor jurídico –«constituye un elemento singularmente relevante para la determinación del sentido de la voluntad legislativa, y, por ello, para la adecuada interpretación de la norma legislada»– y puede ser, por ello, enjuiciado por el TC. En segundo término, el Tribunal se plantea el problema de si las declaraciones realizadas a propósito de la adecuación de los Preámbulos a la Constitución han de realizarse en la fundamentación jurídica o en la parte dispositiva de la Sentencia: «siendo los fundamentos jurídicos de nuestras resoluciones el *locus* para las razones de la interpretación que en cada caso justifica el *decisum* sobre la validez de la norma enjuiciada, es obvio que sólo ahí ha de buscarse el juicio de constitucionalidad que nos merezca la interpretación cualificada pretendida por el legislador para la norma que juzgamos» (FJ 7). Aparentemente, pues, la declaración acerca del valor interpretativo de una afirmación realizada en el Preámbulo del Estatuto de Autonomía habría de realizarse, según la argumentación del Tribunal recogida en el FJ 7, en los fundamentos jurídicos de la Sentencia. Sin embargo, el apartado 1º del fallo declara que «[c]arecen de eficacia jurídica interpretativa las referencias del preámbulo del Estatuto de Cataluña a 'Cataluña como nación' y a 'la realidad nacional de Cataluña'». En tercer lugar, las afirmaciones realizadas en el Preámbulo adquieren relevancia constitucional como fuente para la interpretación de las disposiciones del articulado. Se entiende por ello que deba ser al hilo del enjuiciamiento de los preceptos impugnados «cuando nos pronunciemos también sobre la interpretación de los mismos que eventualmente cupiera deducir de los referidos párrafos del preámbulo y cuando, en consecuencia, de concluir que dicha interpretación es constitucionalmente inadmisibles, privemos al preámbulo, en ese punto, del valor jurídico que le es característico, esto es, de su condición de interpretación cualificada» (FJ 7).

### *Nación, símbolos y autogobierno*

La Sentencia se aparta de este criterio en relación con una de las afirmaciones contenidas en el Preámbulo –la relativa al «derecho inalienable de Cataluña al autogobierno»–, cuya impugnación desestima, y, a tal efecto, realiza alguna consideración de alcance general y de la máxima relevancia. «No puede ocultarse», afirma el Tribunal, «que la utilización de términos tan conceptualmente comprometidos como son los de nación y pueblo o la referencia a los derechos históricos en el contexto de la invocación de los fundamentos sobre los que se asienta el Ordenamiento en su conjunto o algunos de sus sectores puede dar lugar a equívocos y controversias en el orden propio de la razón política. El nuestro, sin embargo, es sólo el orden de la razón en Derecho; más precisamente, de la razón jurídico-constitucional, terreno en el que la voluntad constituyente formalizada en la Constitución no deja lugar a dudas sobre el origen y fundamento del orden constituido todo, ni admite más controversia que la que, ordenada en Derecho, ha de resolver, con carácter definitivo, este TC». Considera el Tribunal que el art. 1 EAC, al establecer que «Cataluña, como nacionalidad, ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica», «hace suyo, por lógica

derivación, el fundamento propio que la Constitución proclama para sí, esto es, «la indisoluble unidad de la Nación española» (art. 2 CE), al tiempo que reconoce al pueblo español como titular de la soberanía nacional (art. 1.2 CE) cuya voluntad se formaliza en los preceptos positivos emanados del poder constituyente. Por ello, en fin, el único sentido que cabe atribuir a la referencia del preámbulo del Estatuto al «derecho inalienable de Cataluña al autogobierno» es el de la afirmación de que tal derecho no es sino el que el art. 2 CE ‘reconoce y garantiza’ a las ‘nacionalidades y regiones’ que integran aquélla» (FJ 8).

El Tribunal desestima a continuación la impugnación del art. 2.4 EAC. Pese a que el precepto establece que «[l]os poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña», el Tribunal considera que no «recaba para la Generalitat de Cataluña un fundamento distinto del expresado en el art. 1 EAC, sino [que hace] de la legitimación democrática el principio que ha de regir el ejercicio por la Comunidad Autónoma de los poderes que el Estatuto de Autonomía le confiere desde la Constitución». Se afirma que el precepto tiene «una clara vocación prescriptiva del principio democrático como pauta para el ejercicio de los poderes de la Generalitat» (FJ 9). Frente a ello, el Magistrado Javier Delgado Barrio argumenta que «esta norma se refiere expresamente al fundamento u origen (‘emanan’) de los poderes de la Generalitat, no a las exigencias de su futuro ejercicio» (VP Delgado Barrio, apartado 6.B).

La Sentencia adopta un pronunciamiento formalmente interpretativo en relación con el inciso del art. 5 EAC que dispone que «[e]l 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 art. 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución». El precepto «sería manifiestamente inconstitucional si pretendiera para el Estatuto de Autonomía un fundamento ajeno a la Constitución, aun cuando fuera añadido al que ésta le dispensa. Sin embargo, el enunciado íntegro del artículo permite descartar esa interpretación, así como la de que con él se hayan querido traer a colación para la Comunidad Autónoma de Cataluña los derechos históricos a los que se refiere la disposición adicional primera de la Constitución». Esos derechos y tradiciones, de un lado, no son los contemplados en la disposición adicional 1ª CE, y de otro, no fundamentan el autogobierno de Cataluña sino que «anticip[an] el elenco de competencias» que el propio Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma «en el ámbito de la lengua, de la cultura y de la educación». Pese a que el precepto afirma que «[e]l autogobierno de Cataluña se fundamenta también» en esos derechos y tradiciones, la Sentencia considera que si el precepto pretendiera para el Estatuto de Autonomía un fundamento ajeno a la Constitución, «aun cuando fuera añadido al que ésta le dispensa [...], sería manifiestamente inconstitucional», o bien que sólo de «manera impropia podría entenderse que tales derechos históricos son también, jurídicamente, fundamento del autogobierno de Cataluña» (FJ 10). El Magistrado Delgado Barrio sostiene por ello que la interpretación conforme ensayada por la Sentencia contradice el tenor literal de la disposición impugnada (VP Delgado Barrio, apartado 3.A).

Rechaza la Sentencia la impugnación del art. 7 EAC y de las referencias a los «ciudadanos» de Cataluña contenidas en los arts. 6.2 y 11 EAC. Esas disposicio-

nes no se oponen «a la ciudadanía española, ofreciéndose como una condición distinta y predicada de un sujeto ajeno al pueblo español del art. 1.2 CE y titular entonces de alguna suerte de poder soberano de imposible reconducción al ejercido por el poder constituyente cuya voluntad se ha formalizado en la Constitución Española. Por el contrario, el art. 7 EAC se limita a determinar el ámbito subjetivo de proyección del poder de autogobierno constituido con el Estatuto de Autonomía en el marco de la Constitución» (FJ 11).

El Tribunal realiza una interpretación conforme del art. 8 EAC en lo que respecta a la calificación como «nacionales» de los símbolos de Cataluña relacionados en los distintos apartados de ese precepto. Una de las normas que podría obtenerse de la interpretación del enunciado normativo consiste en entender que el adjetivo se vincula al sustantivo «nación». Así podría deducirse de la interpretación de la disposición impugnada a la luz «de la mención del preámbulo a determinada declaración del Parlamento de Cataluña sobre la nación catalana». El resultado sería la inconstitucionalidad del precepto, toda vez que en el sentido que aquí importa, que es «exclusivamente» el jurídico-constitucional, no habría «otra que la Nación española, con cuya mención arranca su preámbulo, en la que la Constitución se fundamenta (art. 2 CE) y con la que se cualifica expresamente la soberanía que, ejercida por el pueblo español como su único titular reconocido (art. 1.2), se ha manifestado como voluntad constituyente en los preceptos positivos de la Constitución Española». Si la disposición no se declara inconstitucional es porque el tenor de la disposición admite una interpretación alternativa, conforme a la cual el adjetivo se referiría a un sustantivo distinto: «cabe interpretar, de acuerdo con la Constitución, que con la calificación como ‘nacionales’ de los símbolos de Cataluña se predica únicamente su condición de símbolos de una nacionalidad constituida como Comunidad Autónoma en ejercicio del derecho que reconoce y garantiza el art. 2 CE, pues así expresamente se proclama en el art. 1 EAC y se reitera en el art. 8 EAC. Se trata, en suma, de los símbolos propios de una nacionalidad, sin pretensión, por ello, de competencia o contradicción con los símbolos de la Nación española». Por todo ello, se concluye que «el término ‘nacionales’ del art. 8.1 EAC es conforme con la Constitución interpretado en el sentido de que dicho término está exclusivamente referido, en su significado y utilización, a los símbolos de Cataluña, ‘definida como nacionalidad’ (art. 1 EAC) e integrada en la ‘indisoluble unidad de la nación española’ como establece el art. 2 CE», así como que «los términos ‘nación’ y ‘realidad nacional’ referidos a Cataluña, utilizados en el preámbulo, carecen de eficacia jurídica interpretativa» (FJ 12).

Finalmente, la Sentencia desestima la impugnación del art. 3.1 CE: el principio conforme al cual «la Generalitat es Estado» no es inconstitucional porque «el Estado, en su acepción más amplia, esto es, como Estado español erigido por la Constitución Española, comprende a todas las Comunidades Autónomas en las que aquél territorialmente se organiza (por todas, STC 12/1985, de 30 de enero, FJ 3) y no únicamente al que con mayor propiedad ha de denominarse ‘Estado central’, con el que el Estado español no se confunde en absoluto, sino que lo incluye para formar, en unión de las Comunidades Autónomas, el Estado en su conjunto». Por el contrario, el principio de bilateralidad no disciplinaría las relaciones entre la Generalitat y el Estado español, sino más precisamente con el

Estado central, ya que «la traslación del principio de bilateralidad a la relación de la Generalitat con el Estado español sería constitucionalmente imposible, pues la parte sólo puede relacionarse con el todo en términos de integración y no de alteridad. Ahora bien», continúa la Sentencia, «incluso en la única relación posible, la de la Generalitat con el Estado ‘central’ o ‘general’, dicha relación, amén de no ser excluyente de la multilateralidad, como el propio precepto impugnado reconoce, no cabe entenderla como expresiva de una relación entre entes políticos en situación de igualdad, capaces de negociar entre sí en tal condición, pues [...] el Estado siempre ostenta una posición de superioridad respecto de las Comunidades Autónomas (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). De acuerdo con ello el principio de bilateralidad sólo puede proyectarse en el ámbito de las relaciones entre órganos como una manifestación del principio general de cooperación, implícito en nuestra organización territorial del Estado (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 9)» (FJ 13).

### *Derechos, deberes y principios rectores*

La Sentencia recuerda, ante todo, la aptitud del Estatuto de cara al reconocimiento de derechos que, sin embargo, «sólo vincul[an] al legislador autonómico» y se encuentran, «además, materialmente vinculados al ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma». En el Estatuto se contienen, junto a verdaderos derechos subjetivos, «cláusulas de legitimación para el desarrollo de determinadas opciones legislativas, [...] mandatos de actuación a los poderes públicos, ya estén expresamente denominados como ‘principios rectores’, ya estén enunciados literalmente como derechos que el legislador autonómico ha de hacer realidad y los demás poderes públicos autonómicos respetar. Lo decisivo para pronunciarse sobre su legitimidad constitucional será, en cada caso, si los mandatos en ellos comprendidos vinculan exclusivamente al poder público catalán y, naturalmente, si sólo pretenden hacerlo en el marco de sus competencias. Este tipo de derechos estatutarios, que no son derechos subjetivos sino mandatos a los poderes públicos (STC 247/2007, FFJJ 13 a 15), operan técnicamente como pautas (prescriptivas o directivas, según los casos) para el ejercicio de las competencias autonómicas. De lo que resulta, naturalmente, un principio de diferenciación que no puede confundirse con la desigualdad o el privilegio proscritos por los arts. 138.2 y 139.1 CE, pues con ella sólo se abunda en la diversidad inherente al Estado autonómico [STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2 a)] [...]» (FJ 16).

Al propio tiempo, sin embargo, al Estatuto le está vedado, de un lado, adentrarse en el ámbito propio de la reserva de ley orgánica relativa al desarrollo de los derechos fundamentales (art. 81.1 CE), debido a la «condición del Estatuto como norma institucional básica» de la que no es propia la función de desarrollo normativo del derecho fundamental, así como a «su vigencia territorial limitada», a resultas de la cual la «participación del Estatuto en el desarrollo de los derechos redundaría en una pluralidad de regímenes de derechos fundamentales (tantos como Estatutos), lo que afectaría al principio de igualdad de los españoles en materia de derechos fundamentales». Pero también, «[d]e otra parte, la divisoria ley orgánica/ley ordinaria en materia de derechos fundamentales (desarrollo/regulación: arts. 81.1 y 53.1 CE) supone que el Estatuto, en tanto que ley orgá-

nica, tampoco puede, no ya declarar o desarrollar derechos fundamentales o afectar a los únicos que son tales, sino siquiera regular el ejercicio de tales derechos. Podrá hacerlo, en su caso, el legislador autonómico, en tanto que legislador ordinario y de acuerdo con el reparto constitucional de competencias, pero no el legislador (orgánico) estatuyente. De ahí que no haya paradoja alguna en el hecho de que por simple ley autonómica (ley ordinaria) pueda hacerse lo que no cabe en un Estatuto (norma superior a la autonómica). En realidad, no es que pueda hacerse más por ley autonómica; es que se hace cosa distinta, como corresponde en el juego de normas ordenadas con arreglo al criterio de competencia» (FJ 17).

Respecto de los derechos en el ámbito civil y social, la Sentencia desestima la impugnación de los arts. 15, 20 y 21 EAC. Al proclamar el «derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación», el primero de ellos no excede las reservas establecidas en los arts. 81.1 y 147.2 CE, ni reproduce el contenido de normas estatales o de preceptos constitucionales referidos a derechos fundamentales específicos, sino que únicamente contiene «la expresión formal de la voluntad de comunión del Estatuto con el fundamento declarado del orden de convivencia ordenado desde la Constitución» (FJ 18). Por su parte, el art. 20 EAC no hace en su apartado 1 sino disponer una «consecuencia obligada, por implícita, de la garantía» del derecho reconocido en el art. 15 CE, «al que, por ello, ni contradice ni menoscaba», mientras que su apartado 2, o bien «no afecta en absoluto al derecho a la vida» –al reconocer el derecho a dejar constancia de la voluntad para el caso de no poder manifestarla en el momento de recibir tratamiento médico–, o bien sí lo hace –al disponer que las instrucciones «deben ser respetadas» por el personal sanitario– pero tan solo «en los términos que establecen la Leyes [...] que naturalmente han de ser las competentes para ese cometido en función de las materias concurrentes en el caso, lo que de suyo remite a las dictadas por el Estado en ejercicio de distintas competencias (arts. 81.1 y 149.1.16 CE, entre otras)» (FJ 19). El Tribunal también rechaza la impugnación del art. 21 EAC, porque la afirmación de que en las escuelas de titularidad pública «la enseñanza es laica [...] sólo significa, como se deduce de su tenor literal, que la enseñanza pública no es institucionalmente una enseñanza confiada a las confesiones religiosas, sin perjuicio del derecho de las madres y los padres a ‘que sus hijos e hijas reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones en las escuelas de titularidad pública’, como el propio precepto reconoce en términos plenamente respetuosos con el art. 27.3 CE y con el art. 16 CE» (FJ 20).

Se rechazan también las impugnaciones de los arts. 41.5 y 52 EAC, que incorporan dos principios rectores vinculados, respectivamente, a la garantía del carácter determinante de la libre decisión de la mujer en los casos que puedan afectar a sus derechos, «en particular en lo que concierne al propio cuerpo y a su salud reproductiva y sexual», de un lado, y a la garantía del pluralismo de los medios de comunicación social y de la neutralidad de los medios de titularidad pública, de otro. El Tribunal considera que estos preceptos no exceden la reserva estatutaria del art. 147.2 CE, puesto que incorporan mandatos dirigidos a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma en el ámbito de sus propias competencias, ni infringen tampoco la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE, toda vez que se trata de principios rectores y no de derechos fundamentales en senti-

do estricto, ni, en fin, lesionan los derechos fundamentales alegados por los recurrentes (FFJJ 28 y 29).

Finalmente, es preciso destacar que la Sentencia desestima la impugnación del art. 38.2 EAC. Al disponer que «los actos que vulneren los derechos reconocidos por los Capítulos I, II y III del presente Título y por la Carta de los Derechos y Deberes de los ciudadanos de Cataluña serán objeto de recurso ante el Tribunal de Justicia de Cataluña, de acuerdo con los procedimientos establecidos en las leyes», el precepto «pudiera no compadecerse, en su literalidad, con la atribución al Estado por el art. 149.1.6 CE de la competencia exclusiva en materia de legislación procesal», ya que «parecería remitir a ‘los procedimientos establecidos en las leyes’ la concreta configuración de un recurso jurisdiccional cuya existencia misma es cuestión resuelta y decidida, en apariencia, por el precepto estatutario, sin que a las leyes aludidas en el art. 38.2 EAC, por más que implícitamente se asuma que sólo pueden ser las estatales, les cumpliera, en principio, otro cometido que el de regular el *modus* de un recurso de existencia ya indisponible para el legislador del Estado». Sin embargo, «como quiera que el art. 38.2 EAC no se refiere específicamente a un concreto recurso del que conozca un concreto Tribunal, sino que califica a determinados actos como ‘objeto de recurso’ ante el Tribunal Superior de Justicia, ha de entenderse que no implica la introducción de ‘innovaciones procesales’ ni supone una alteración de ‘las reglas procesales comúnmente aplicables’ en materia de protección de derechos» (FJ 27).

### *La lengua*

El art. 6.1 EAC establece que el catalán es la lengua «propia» de Cataluña y, «[c]omo tal, es la lengua de uso normal y preferente de las Administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña, y es también la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza». Con carácter general, la Sentencia afirma que «[l]a definición del catalán como ‘la lengua propia de Cataluña’ no puede suponer un desequilibrio del régimen constitucional de la cooficialidad de ambas lenguas en perjuicio del castellano. Si con la expresión ‘lengua propia’ quiere significarse, como alega el Abogado del Estado, que el catalán es lengua peculiar o privativa de Cataluña, por contraste con el castellano, lengua compartida con todas las Comunidades Autónomas, la dicción del art. 6.1 EAC es inobjetable. Si de ello, por el contrario, pretende deducirse que únicamente el catalán es lengua de uso normal y preferente del poder público, siquiera sea sólo del poder público autonómico, se estaría contradiciendo una de las características constitucionalmente definidoras de la oficialidad lingüística, cual es [...] que las lenguas oficiales constituyen ‘medio normal de comunicación en y entre [los poderes públicos] y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos’. Toda lengua oficial es, por tanto –también allí donde comparte esa cualidad con otra lengua española–, lengua de uso normal por y ante el poder público. También, en consecuencia, lo es el castellano por y ante las Administraciones públicas catalanas, que, como el poder público estatal en Cataluña, no pueden tener preferencia por ninguna de las dos lenguas oficiales» (FJ 14).

El Tribunal entiende que el art. 6.1 EAC, al definir al catalán como la «lengua

propia de Cataluña», ha de interpretarse en el primero de esos sentidos. Tampoco plantea la Sentencia reparos a la afirmación de que el catalán es la lengua «de uso normal» de las Administraciones Públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña. Teniendo en cuenta que el «carácter propio de una lengua española distinta del castellano es [...] la condición constitucional inexcusable para su reconocimiento como lengua oficial por un Estatuto de Autonomía», esa definición «cumple la función de acreditar la efectiva concurrencia de aquella condición constitucional en el caso de la lengua catalana, en tanto que la ‘normalidad’ de esa lengua no es sino el presupuesto acreditativo de una realidad que, caracterizada por el uso normal y habitual del catalán en todos los órdenes de la vida social de la comunidad Autónoma de Cataluña, justifica la declaración de esa lengua como oficial en Cataluña, con los efectos y consecuencias jurídicos que, desde la Constitución y en su marco, hayan de desprenderse de esa oficialidad y de su concurrencia con el castellano». En particular, la oficialidad de ambas lenguas determina que las dos sean «medio normal de comunicación en y entre [los poderes públicos] y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos». De igual modo, el catalán debe ser «lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza, pero no la única que goce de tal condición, predicable con igual título del castellano en tanto que lengua asimismo oficial en Cataluña». Sin perjuicio de retomar la argumentación posteriormente a propósito del art. 35 EAC, el Tribunal señala ya «que, como principio, el castellano no puede dejar de ser también lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza» (FJ 14).

La Sentencia estima, sin embargo, la impugnación del inciso en virtud del cual el catalán es lengua de uso normal «y preferente»: «[a] diferencia de la noción de ‘normalidad’, el concepto de ‘preferencia’, por su propio tenor, trasciende la mera descripción de una realidad lingüística e implica la primacía de una lengua sobre otra en el territorio de la Comunidad Autónoma, imponiendo, en definitiva, la prescripción de un uso prioritario de una de ellas, en este caso, del catalán sobre el castellano, en perjuicio del equilibrio inexcusable entre dos lenguas igualmente oficiales y que en ningún caso pueden tener un trato privilegiado. La definición del catalán como lengua propia de Cataluña no puede justificar la imposición estatutaria del uso preferente de aquella lengua, en detrimento del castellano, también lengua oficial en la Comunidad Autónoma, por las Administraciones Públicas y los medios de comunicación públicos de Cataluña, sin perjuicio, claro está, de la procedencia de que el legislador pueda adoptar, en su caso, las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas oficiales respecto de la otra, subsanando así la posición secundaria o de postergación que alguna de ellas pudiera tener. No admitiendo, por tanto, el inciso ‘y preferente’ del art. 6.1 EAC una interpretación conforme con la Constitución, ha de ser declarado inconstitucional y nulo» (FJ 14).

En cuanto al art. 6.2 EAC, que establece el deber de conocer el catalán, el problema que se plantea es si «[l]a inexistencia de un deber constitucional de conocimiento de las lenguas españolas oficiales distintas del castellano supone la prohibición de que tal deber se imponga en un Estatuto de Autonomía o, por el contrario, es ésa una opción abierta al legislador estatutario y por la que puede legítimamente optarse». La Sentencia se inclina por la primera opción. «El deber

constitucional de conocimiento del castellano» no es un deber «individualizado y exigible» de conocimiento de esa lengua, sino «el contrapunto de la facultad del poder público de utilizarla como medio de comunicación normal con los ciudadanos sin que éstos puedan exigirle la utilización de otra [...] para que los actos de *imperium* que son objeto de comunicación desplieguen de manera regular sus efectos jurídicos. En el caso de las lenguas cooficiales distintas del castellano no existe para los poderes públicos una facultad equivalente, pues los ciudadanos residentes en las Comunidades Autónomas con lenguas cooficiales tienen derecho a utilizar ambas en sus relaciones con la autoridad y sólo obligación –constitucional– de conocer el castellano, lo que garantiza la comunicación con el poder público sin necesidad de exigir el conocimiento de una segunda lengua. En cuanto el deber del ciudadano se corresponde con el correlativo derecho o facultad del poder público, no teniendo la Administración derecho alguno a dirigirse exclusivamente a los ciudadanos en la lengua catalana tampoco puede presumir en éstos su conocimiento y, por tanto, formalizar esa presunción como un deber de los ciudadanos catalanes». Pese a ello, el art. 6.2 EAC no se reputa inconstitucional porque no trataría de «imponer un deber de conocimiento del catalán equivalente en su sentido al que se desprende del deber constitucional de conocimiento del castellano. [...] [E]l precepto admite con naturalidad una interpretación distinta y conforme con la Constitución», conforme a la cual impondría «un deber individual y de obligado cumplimiento que tiene su lugar específico y propio en el ámbito de la educación, según resulta del art. 35.2 EAC, y en el de las relaciones de sujeción especial que vinculan a la Administración catalana con sus funcionarios, obligados a dar satisfacción al derecho de opción lingüística reconocido en el art. 33.1 EAC. [...] [C]oncebido como un deber de naturaleza distinta al que sólo cabe predicar del castellano, esto es, como un deber que no es jurídicamente exigible con carácter generalizado, el deber de conocimiento del catalán tiene un objeto propio que lo justifica como mandato y que permite interpretarlo conforme a la Constitución» (FJ 14).

Por lo que respecta al art. 33 EAC, la Sentencia afirma que «la cooficialidad de la lengua catalana en la Comunidad Autónoma de Cataluña es una condición jurídica sólo posible en virtud de una decisión reservada al Estatuto de Cataluña que también debe definir su régimen jurídico, esto es, establecer lo que hemos denominado el ‘contenido inherente al concepto de cooficialidad’ o ‘alcance’ de la misma [...]. De la declaración de cooficialidad se sigue, por imperativo constitucional y sin necesidad de intermediación normativa alguna, su condición de lengua oficial para todos los poderes públicos radicados en Cataluña, sean estatales, autonómicos o locales, asistiendo a los ciudadanos el derecho de usar ambas lenguas en sus relaciones con tales instituciones públicas [...]». A partir de este planteamiento general, el Tribunal rechaza la impugnación de los diversos apartados del art. 33. Por un lado, «[e]l apartado 2 del art. 33 EAC se limita a constatar formalmente lo anterior, proclamando el derecho de ‘todas las personas’ a utilizar la lengua oficial de su elección ‘en todas las actuaciones judiciales, notariales y registrales’, así como ‘a recibir toda la documentación oficial emitida en Cataluña en la lengua solicitada’. Con esta previsión [...] el Estatuto de Autonomía se limita a la descripción de las consecuencias genéricas propias de la cooficialidad [...] cifradas en el derecho de opción lingüística de los particulares en sus relaciones con el poder público, sin privilegio o preterición de ninguna de ambas lenguas» (FJ 21).



Por otro lado, «los apartados 3 y 4 del art. 33 EAC, partiendo del derecho de opción lingüística inherente a la cooficialidad y proclamado en el art. 33.2 EAC, pretenden asegurar la efectividad de ese derecho en ámbitos competenciales privados del Estado. Así, en el apartado 3 se prescribe que Jueces, Magistrados, Fiscales, Notarios, Registradores de la propiedad y mercantiles, encargados del Registro Civil y personal al servicio de la Administración de Justicia han de acreditar un conocimiento adecuado y suficiente de ambas lenguas para prestar sus servicios en Cataluña. Idéntica previsión se contiene en el apartado 4 respecto del personal al servicio de la Administración del Estado radicada en Cataluña, correspondiendo a esta última acreditar dicho conocimiento del personal a su servicio. Con todo, como quiera que en el caso del apartado 3 se trata de una exigencia para cuya articulación el Estatuto se remite a ‘la forma establecida en las leyes’, y siendo obvio que éstas sólo pueden ser leyes estatales en virtud de las reservas establecidas en los arts. 122.1, 124.3 y 149.1.5, 8 y 18 CE, se colige sin dificultad que estos apartados del art. 33 EAC son apenas un trasunto del apartado que les precede, esto es, mera formalización de una consecuencia inherente a la declaración de cooficialidad contenida en el art. 6.2 EAC: el derecho de opción lingüística (art. 33.1 EAC), derivado del derecho de las personas a no sufrir discriminación por razones lingüísticas (art. 32 EAC), que, para su ejercicio ante las instituciones públicas cuya disciplina corresponde al Estado, requiere la intervención, inexcusable y excluyente, del legislador estatal. En particular, y por lo que hace a Jueces y Magistrados, del legislador orgánico del Poder Judicial» (FJ 21). Inmediatamente a continuación se reitera este planteamiento con motivo del art. 102 EAC.

Finalmente, la Sentencia realiza una interpretación conforme a la Constitución del apartado 5 del art. 33 EAC, que «sería contrario a la Constitución si el Estatuto pretendiera derivar de la cooficialidad de la lengua catalana su cualidad de medio de comunicación jurídicamente válido respecto de poderes públicos no radicados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Tal condición es privativa del castellano (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2). El criterio territorial relevante a los efectos de la delimitación del poder público vinculado a las consecuencias de principio inherentes a la cooficialidad de una lengua autonómica es el de la sede de la autoridad, no el del alcance territorial de su respectiva competencia, pues esto último implicaría la sujeción de todos los órganos de ámbito estatal a los efectos de la cooficialidad de todas las lenguas autonómicas en cualesquiera puntos del territorio nacional; esto es, una vinculación por principio reservada a la única lengua española común. [...] Sin embargo, habida cuenta de que el derecho atribuido a los ciudadanos de Cataluña lo es estrictamente ‘de acuerdo con el procedimiento establecido por la legislación correspondiente’, que como es indiscutible tratándose de los órganos a los que el precepto se refiere será siempre la legislación del Estado, el apartado 5 del art. 33 EAC admite una interpretación conforme con la Constitución, ya que a dicha legislación ha de responder no sólo el *modus* en que aquel derecho ha de ejercerse y hacerse efectivo, sino, antes aún, definirlo cumplidamente en su contenido y en su alcance. En este sentido, la existencia o no de eficacia jurídica de los escritos presentados en catalán a dichos órganos y, en su caso, el grado de ésta ha de ser establecido con entera libertad, dentro de los límites constitucionales (art. 3.1 CE), por el legislador estatal competente» (FJ 21). Según alguno de los Magistrados discrepantes, este pronunciamiento pugna con el tenor literal del precepto, ya que

éste dispone que los escritos presentados en catalán «tendrán, en todo caso, plena eficacia jurídica» (VP Delgado Barrio, apartado B.a).

El art. 34 EAC, en cuya virtud las «entidades, las empresas y los establecimientos abiertos al público en Cataluña quedan sujetos al deber de disponibilidad lingüística en los términos establecidos por ley», también es objeto de un pronunciamiento interpretativo: de un lado, «la proclamación *in abstracto* de aquel deber, en los términos en los que se lleva a cabo por el precepto recurrido, no atenta por sí misma contra el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad, contra la libertad de empresa o contra el libre desplazamiento de personas y mercancías»; de otro, «la definición, contenido y alcance del deber de disponibilidad lingüística quedan diferidos en el art. 34 EAC a los términos que establece la ley»; «no obstante», concluye la Sentencia, «es de señalar que el deber de disponibilidad lingüística de las entidades privadas, empresas o establecimientos abiertos al público no puede significar la imposición a éstas, a su titular o a su personal de obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales de modo general, inmediato y directo en las relaciones privadas, toda vez que el derecho a ser atendido en cualquiera de dichas lenguas sólo puede ser exigible en las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos. Por ello, en este ámbito de las relaciones entre privados no cabe entender que el Estatuto imponga de modo inmediato y directo tal obligación a los ciudadanos» (FJ 22).

El mismo tratamiento recibe el art. 50.5 EAC, respecto del cual el Tribunal sostiene que los particulares pueden ejercer su derecho de opción lingüística ante los poderes públicos «en perfecta igualdad de condiciones por cuanto hace a las formalidades y requisitos de su ejercicio, lo que excluye que, como pudiera resultar de una interpretación literal del apartado 5 del art. 50 EAC, quienes prefieran que su lengua de comunicación con las Administraciones sea el castellano hayan de pedirlo expresamente». Pese a todo, el precepto «es conforme con la Constitución ya que puede interpretarse en el sentido de que, en el marco de la política de fomento y difusión del catalán, las entidades públicas, instituciones y empresas a que el precepto se refiere, pueden utilizar la lengua catalana con normalidad, sin perjuicio de poder utilizar también con normalidad el castellano, en sus relaciones internas, en las relaciones entre ellas y en sus comunicaciones con los particulares, siempre que se arbitren los mecanismos pertinentes para que el derecho de los ciudadanos a recibir tales comunicaciones en castellano pueda hacerse efectivo sin formalidades ni condiciones que redunden para ellos en una carga u obligación que les constituya en la posición de sujeto activo en sus relaciones con la Administración pública» (FJ 23).

Finalmente, la Sentencia también rechaza la impugnación del art. 35 EAC mediante otro pronunciamiento de naturaleza interpretativa. El apartado 1 del precepto reconoce el derecho a recibir la enseñanza en catalán, lengua ésta que, además, se califica como «vehicular y de aprendizaje en la enseñanza universitaria y en la no universitaria», mientras que el apartado 2 garantiza el «derecho a recibir la enseñanza en catalán en la enseñanza no universitaria». Comienza la Sentencia afirmando que «nada impide que el Estatuto reconozca el derecho a recibir la enseñanza en catalán y que ésta sea lengua vehicular y de aprendizaje en todos los niveles de enseñanza. Pero nada permite, sin embargo, que el castellano no sea objeto de idéntico derecho ni disfrute, con la catalana, de la condi-

ción de lengua vehicular en la enseñanza». Después de recordar su rechazo a «toda pretensión de exclusividad de una de las lenguas oficiales en materia de enseñanza», el Tribunal afirma que «[s]iendo así que ambas lenguas han de ser no sólo objeto de enseñanza, sino también medio de comunicación en el conjunto del proceso educativo, es constitucionalmente obligado que las dos lenguas cooficiales sean reconocidas por los poderes públicos competentes como vehiculares, siendo en tales términos los particulares titulares del derecho a recibir la enseñanza en cualquiera de ellas. Por tanto resulta perfectamente ‘legítimo que el catalán, en atención al objetivo de la normalización lingüística en Cataluña, sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo’, aunque siempre con el límite de que ‘ello no determine la exclusión del castellano como lengua docente de forma que quede garantizado su conocimiento y uso en el territorio de la Comunidad Autónoma’ (STC 337/1994, FJ 10). Ciertamente que el apartado 1 del art. 35 EAC omite en su literalidad toda referencia al castellano como lengua docente. Sin embargo, no puede entenderse que su silencio [...] obedezca a un propósito deliberado de exclusión, puesto que el precepto estatutario se limita a señalar el deber de utilizar el catalán ‘normalmente como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza universitaria y en la no universitaria’, pero no como la única, sin impedir por tanto –no podría hacerlo– igual utilización del castellano. [...] En consecuencia, el apartado 1 y el primer inciso del apartado 2 del art. 35 EAC admiten una interpretación conforme con la Constitución en el sentido de que no impiden el libre y eficaz ejercicio del derecho a recibir la enseñanza en castellano como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza» (FJ 24).

### *Las instituciones*

En relación con el Título II del EAC, la Sentencia declara constitucionales el art. 71.1 y la disposición adicional 6ª EAC porque la «condición de Administración ordinaria» de la Administración de la Generalitat que se reconoce en el primero «en modo alguno supone [...] la exclusión de la Administración periférica del Estado en Cataluña, ni que ésta perviva en el territorio de la Comunidad Autónoma como Administración excepcional o marginal», sino que es «simple trasunto [...] de la posición conferida a la Administración de la Generalitat en el Estatuto y las leyes», mientras que la segunda, «al contemplar precisamente la posibilidad de que sean transferidas a la Administración de la Generalitat las funciones ejecutivas que ejerce la Administración del Estado a través de sus órganos territoriales en Cataluña», vendría a corroborar esta conclusión mediante «una previsión de futuro, cuya concreción, de producirse, corresponde determinar al Estado» (FJ 30). También se desestima la impugnación del art. 80.3 EAC, al entender que es solo a «la Sindicatura de Cuentas [...] a quien se le impone el establecimiento de relaciones de cooperación mediante convenio con el Tribunal de Cuentas, pero que, en tanto que deber, ni vincula ni obliga al Tribunal de Cuentas en lo que se refiere al establecimiento de aquellas relaciones de cooperación ni a los instrumentos en los que, en su caso, se lleve a cabo» (FJ 34).

Por el contrario, el Tribunal estima la impugnación del art. 78 EAC en la medida en que atribuye al Síndic de Greuges la función de supervisar la actividad de la Administración autonómica «con carácter exclusivo» y, por tanto, impi-

diendo la actuación del Defensor del Pueblo respecto de la actuación de la Administración de la Generalitat, con vulneración del art. 54 CE (FJ 33). También se declara inconstitucional el art. 76.4 EAC, que atribuye carácter vinculante a los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias «con relación a los proyectos de ley y las proposiciones de ley del Parlamento que desarrollen o afecten a derechos reconocidos por el presente Estatuto». «La indeterminación del modelo de control que habrá de corresponder al Consejo, toda vez que el art. 76.2 EAC se remite en ese punto a ‘los términos que establezca la ley’, hace posible una pluralidad de opciones que pasan por dos extremos: A) El control sobre los proyectos y proposiciones de ley se llevará a cabo en el momento de la presentación de las iniciativas legislativas en la Cámara y a lo largo de su debate en la misma. B) El control se verificará una vez concluido el procedimiento legislativo, pero antes de la publicación de la ley. En ambos casos puede aún hablarse, con perfecta propiedad, de ‘proyectos y proposiciones de ley’. Si el dictamen del Consejo es vinculante (importando poco que lo sea sólo en relación con determinadas iniciativas legislativas), ha de entenderse que un juicio negativo impedirá, en el primer caso, la tramitación de la iniciativa o, en su caso, la continuación del debate en sus términos originales, y en el segundo supuesto, la publicación de la ley y su entrada en vigor. Lo primero supondría una inadmisibles limitación de la autoridad y las competencias parlamentarias, con grave quebranto de los derechos de participación política reconocidos por el art. 23 CE, en garantía de la libertad parlamentaria propia de los sistemas democráticos; lo segundo configuraría el control ejercido por el Consejo en términos demasiado próximos (materialmente equivalentes, desde luego) a un control jurisdiccional sobre normas legales enteramente perfeccionadas en su contenido, perjudicándose entonces el monopolio de rechazo de las normas con fuerza de ley reservado por el art. 161 CE a este Tribunal. Cualesquiera de ambas hipótesis», concluye el Tribunal, «abocan a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del apartado 4 del art. 76 EAC» (FJ 32).

Por lo que respecta al gobierno local (arts. 83 EAC y ss.), la Sentencia rechaza, con carácter preliminar, dos críticas de orden general. De un lado, el Estatuto no excedería la reserva estatutaria del art. 147.2 CE en la medida en que, al atribuir a la Generalitat competencias sobre régimen local, puede contener «las líneas fundamentales o la regulación esencial, con el fin de vincular al legislador autonómico, del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma». De otro lado, el Tribunal rechaza que el Estatuto pretenda «interiorizar el régimen local» y superar su carácter bifronte, que «ineludiblemente pervive en cuanto el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de régimen local ha de ajustarse, necesariamente, a la competencia que sobre las bases de la misma corresponde al Estado *ex* art. 149.1.18 CE, por lo que la regulación estatutaria ha de entenderse, en principio, sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales» (FJ 36).

La Sentencia desestima a continuación la impugnación del art. 84.2 EAC, que «enumera una serie de materias sobre las que los gobiernos locales han de tener en todo caso competencias propias en los términos que determinen las leyes. Obviamente» afirma el Tribunal, «esta previsión estatutaria está dirigida al legislador autonómico y, por consiguiente, ha de entenderse que las materias sobre las que, según el precepto, los gobiernos locales han de tener en todo caso compe-

tencia son [...] materias de competencia autonómica». Por ese motivo, «el elenco competencial que el precepto estatutario dispone que tiene que corresponder a los gobiernos locales en modo alguno sustituye ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone, a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el art. 149.1.18 CE» (FJ 37). Una vez sentado este criterio, el Tribunal rechaza que las concretas materias incluidas en el art. 84.2 EAC [en particular, las letras e), h) y l)] sean de competencia estatal. También desestima la impugnación del art. 86.5 EAC por entender que, pese a su «indeterminación y, acaso, insuficiencia, [...] no priva al Estado de los medios de acción o control que establezca en el ejercicio de los títulos competenciales que constitucionalmente le resultan atribuidos por el art. 149.1 CE y que se adecuen a su respectivo ámbito» (FJ 38).

Mención aparte merece el tratamiento que la Sentencia otorga a los arts. 90 y 91 EAC, que regulan las veguerías. El Tribunal considera que estas disposiciones admiten dos interpretaciones alternativas respecto de cómo deba concretarse la institución: bien «como una entidad local que, sin perjuicio de la provincia y de sus funciones constitucionalmente garantizadas, concurre con los municipios en la estructuración de la organización territorial básica de la Generalitat de Cataluña», o bien como «la nueva denominación de la provincia en Cataluña». Ambas interpretaciones tienen «cabida en el Estatuto de Autonomía catalán, de manera que será el legislador de desarrollo el llamado a concretar si la veguería es una nueva entidad local o una nueva denominación de la provincia. Sin embargo, cada una de estas dos interpretaciones posibles precisa, en su caso, de un determinado entendimiento del art. 91 EAC». Así, por un lado, «si la veguería no fuera sino la denominación de la provincia en Cataluña no cabría objeción constitucional alguna a la sustitución de la Diputación provincial por el Consejo de veguería, según prescribe el art. 91.3 EAC. Sin embargo, en ningún caso la ‘creación, modificación y supresión, así como el desarrollo del régimen jurídico de las veguerías’ podrían regularse entonces por ley del Parlamento catalán, como dispone el art. 91.4 EAC, pues es obvio que, como ente local garantizado por la Constitución, la provincia denominada ‘veguería’ en Cataluña es indisponible por el legislador autonómico, reservada como está a la ley orgánica cualquier alteración de los límites provinciales, según recuerda el propio art. 91.4 EAC, con expresa remisión al art. 141.1 CE. En tal caso, esta previsión estatutaria del art. 91.4 EAC hay que interpretarla en el sentido de que, cuando se dé coincidencia geográfica de las provincias con las veguerías, es la simple denominación como veguería, es decir, la creación de esa institución a efectos exclusivamente autonómicos, o su desaparición o supresión, lo único que puede hacer la ley del Parlamento catalán, no la creación, modificación o supresión de las provincias, algo que, de ninguna manera, está al alcance del legislador autonómico. Por el contrario, si la veguería es una entidad local de nuevo cuño no sería constitucionalmente admisible que los Consejos de veguería sustituyeran a las Diputaciones, de manera que el art. 91.3 EAC, para ser conforme con la Constitución, ha de interpretarse de modo condicional, esto es, que los Consejos de veguería pueden sustituir a las Diputaciones en el exclusivo caso de que los límites geográficos de las veguerías coincidan con los de las provincias. Interpretados en esos términos, los apartados 3 y 4 del art. 91 EAC no son contrarios a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo» (FJ 41).

### *El Poder Judicial en Cataluña*

El enjuiciamiento de los preceptos del Título III del EAC adopta un doble punto de partida. El primero es el «principio de que una de las características definidoras del Estado autonómico, por contraste con el federal, es que su diversidad funcional y orgánica no alcanza en ningún caso a la jurisdicción», puesto que la función jurisdiccional «es siempre, y sólo, una función del Estado. [...] La unidad de la jurisdicción y del Poder Judicial es así, en el ámbito de la concreción normativa, el equivalente de la unidad de la voluntad constituyente en el nivel de la abstracción. La estructura territorial del Estado es indiferente, por principio, para el Judicial como Poder del Estado. La Constitución limita la relevancia del principio autonómico en el ámbito de la jurisdicción a términos muy concretos, que hacen del territorio de la Comunidad Autónoma una de las unidades vertebradoras de la articulación del Poder Judicial en el conjunto del territorio nacional. Vale, pues, como criterio de ordenación territorial de los órganos de la jurisdicción y de las instancias procesales, pero sin perjuicio alguno de la integración de aquéllos en un Poder del Estado. Unidad orgánica y funcional que, asegurada en su sustancia con la atribución al Estado de la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia, es perfectamente compatible con el reconocimiento a las Comunidades Autónomas de determinadas competencias en el ámbito de la ‘administración de la Administración de Justicia’, cuando así resulta de su titularidad sobre competencias propias de la vertiente puramente administrativa al servicio de la función jurisdiccional del Estado». En segundo lugar, del art. 152.1 CE se deriva, según el Tribunal, que las Comunidades Autónomas «no pueden contar, en ningún caso, con Tribunales propios, sino que su territorio ha de servir para la definición del ámbito territorial de un Tribunal Superior de Justicia que no lo será de la Comunidad Autónoma, sino del Estado en el territorio de aquélla. Dicho ámbito territorial será también el que defina la ordenación de las instancias procesales, que deberán agotarse en ese territorio para culminar inmediatamente en la instancia nacional del Tribunal Supremo. Sobre estos extremos (mucho menos sobre los que tengan que ver con la jurisdicción y su ejercicio o con los órganos judiciales) nada puede disponerse en los Estatutos de Autonomía, a los que el art. 152.1 CE sólo habilita para establecer ‘los supuestos y las formas de participación de [las Comunidades Autónomas] en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio’, en el entendido de que tal organización es una competencia estatal» (FJ 42).

En virtud de lo expuesto, el Tribunal desestima la impugnación del art. 95.1 EAC, que «se limita a reproducir la previsión del art. 152.1 CE en punto a la condición del Tribunal Superior de Justicia como Tribunal en el que culmina la organización judicial en Cataluña». El art. 95.2 EAC, por su parte, se declara constitucional, aunque sometido a una interpretación conforme: la expresión «unificación de doctrina» no limita la competencia del Tribunal Supremo a un concreto recurso procesal ni con ella define el Estatuto su función jurisdiccional, ni, en fin, limita tampoco su configuración de la misma por la Ley Orgánica del Poder Judicial, sino que sólo se refiere «a aquella función reservada al Tribunal Supremo y referida en el Estatuto por relación a su resultado –la unificación de la doctrina de todos los órganos judiciales, esto es, con mayor propiedad, la unificación de la aplicación e interpretación del Derecho–, alcanzado mediante un orden de recur-

«sos procesales que sólo a la Ley Orgánica del Poder Judicial corresponde establecer» (FJ 44). También se rechaza la impugnación del art. 95.4 EAC, que al atribuir al Tribunal Superior de Justicia «la resolución de los recursos extraordinarios de revisión que autorice la ley contra las resoluciones firmes dictadas por los órganos judiciales de Cataluña» no opera como «una norma estatutaria atributiva de competencias judiciales, sino [como] un precepto que asume, sin condición, cuanto sobre esa materia decida, con perfecta libertad, el legislador estatal competente» (FJ 45).

Por el contrario, la Sentencia considera «notorio que el Estatuto catalán incurre en un evidente exceso al crear en el art. 97 un Consejo de Justicia de Cataluña al que se califica como ‘órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña’ y cuyos actos lo serían de un ‘órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial’, siendo así que el Poder Judicial (cuya organización y funcionamiento están basados en el principio de unidad *ex* art. 117.5 CE) no puede tener más órgano de gobierno que el Consejo General del Poder Judicial, cuyo estatuto y funciones quedan expresamente reservados al legislador orgánico (art. 122.2 CE). En esas condiciones, es obvia la infracción de los arts. 122.2 CE y 149.1.5 CE, [...] pues ningún órgano, salvo el Consejo General del Poder Judicial, puede ejercer la función de gobierno de los órganos jurisdiccionales integrados en el Poder Judicial, exclusivo del Estado, ni otra ley que no sea la Orgánica del Poder Judicial puede determinar la estructura y funciones de aquel Consejo dando cabida, en lo que ahora interesa, y en su caso, a eventuales fórmulas de desconcentración que, no siendo constitucionalmente imprescindibles, han de quedar, en su existencia y configuración, a la libertad de decisión del legislador orgánico con los límites constitucionales antes expresados» (FJ 47). Sin embargo, el Tribunal precisa que «la impropiedad constitucional de un órgano autonómico cualificado en los términos del art. 97 EAC no significa fatalmente la inconstitucionalidad misma del órgano en cuestión, pues sólo si todas y cada una de sus concretas atribuciones se correspondieran, además, con esa cualificación impropia, sería inevitable la inconstitucionalidad y nulidad de un órgano cuya existencia únicamente tendría razón de ser para el ejercicio de unos cometidos constitucionalmente inaceptables. [...] La pervivencia del Consejo de Justicia de Cataluña, una vez excluida su inconstitucional conceptualización, dependerá del juicio que merezcan las atribuciones que se le confieren en el art. 98 EAC» (FJ 47). Entre las concretas atribuciones realizadas al Consejo, las relacionadas en las letras a), b), c), d) y e) del art. 98.2 EAC «incurren en clara inconstitucionalidad por tratarse de atribuciones típicas de un órgano de gobierno del Poder Judicial, [ya] que afectan, sin duda, a la función jurisdiccional propiamente dicha y a la ordenación de los elementos consustanciales a la determinación de la garantía de la independencia en su ejercicio. La inconstitucionalidad del apartado a) implica, por conexión o consecuencia, la de la referencia en los apartados 5 y 6 del art. 95 EAC a la participación del Consejo de Justicia en el nombramiento de los Presidentes del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y de sus Salas». Por el contrario, se acomodan a la Constitución las atribuciones contempladas en las letras f), g), h) e i), puesto que, «[e]n la medida en que dichas atribuciones se compadecen sin dificultad con el ámbito de las competencias asumibles por la Comunidad Autónoma en relación con la ‘administración de la Administración de Justicia’, su

ejercicio por un órgano autonómico específico como es el Consejo de Justicia de Cataluña no plantea ningún reparo constitucional a la existencia de este último, en el bien entendido de que no puede ser cualificado en los términos utilizados por el art. 97 EAC» (FJ 48).<sup>10</sup>

### *Las competencias*

El Título IV del EAC define las competencias de la Generalitat mediante una doble operación: de un lado, identifica con un considerable grado de detalle una serie de materias sobre las cuales se asumen competencias (Capítulo II. Las materias de las competencias); y de otro, determina con carácter general el alcance de las funciones atribuidas a la Generalitat según que la competencia asumida se defina en cada caso como exclusiva, compartida o ejecutiva (Capítulo I. Tipología de las competencias).

El Tribunal establece en el FJ 57 una doctrina general que descansa sobre lo ya afirmado acerca de los límites cualitativos de la materia estatutaria (FJ 6) y que posteriormente concretará como canon de enjuiciamiento. «Un límite cualitativo de primer orden al contenido posible de un Estatuto de Autonomía es el que excluye como cometido de ese tipo de norma la definición de categorías constitucionales. [...] Entre dichas categorías figuran el concepto, contenido y alcance de las funciones normativas de cuya ordenación, atribución y disciplina se trata en la Constitución en cuanto norma creadora de un procedimiento jurídicamente reglado de ejercicio del poder público. Qué sea legislar, administrar, ejecutar o juzgar; cuáles sean los términos de relación entre las distintas funciones normativas y los actos y disposiciones que resulten de su ejercicio; cuál el contenido de los derechos, deberes y potestades que la Constitución erige y regula son cuestiones que, por constitutivas del lenguaje en el que ha de entenderse la voluntad constituyente, no pueden tener otra sede que la Constitución formal, ni más sentido que el prescrito por su intérprete supremo (art. 1.1 LOTC)». La Sentencia continúa afirmando que, «[e]n lo que hace específicamente a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, los Estatutos son las normas constitucionalmente habilitadas para la asignación de competencias a las respectivas Comunidades Autónomas en el marco de la Constitución. Lo que supone, no sólo que no puedan atribuir otras competencias que no sean las que la Constitución permite que sean objeto de atribución estatutaria, sino, ante todo, que la competencia en sí sólo pueda implicar las potestades que la Constitución determine. El Estatuto puede atribuir una competencia legislativa sobre determinada materia, pero qué haya de entenderse por 'competencia' y qué potestades comprenda la legislativa frente a la competencia de ejecución son presupuestos de la definición misma del sistema en el que el Ordenamiento consiste y, por tanto, reservados a la Norma primera que lo constituye. No es otro, al

---

10. En sentido crítico, vid. M. A. Aparicio Pérez, «Comentario a la STC 31/2010. Sobre el Poder Judicial», y M. A. Cabellos Espiérrez, «Poder judicial y modelo de Estado en la Sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», recogidos ambos en *Revista Catalana de Dret Públic*, 2010, número especial sobre la STC 31/2010, accesible en: <http://www.rcdp.cat>.



cabó, el sentido profundo de la diferencia entre el poder constituyente y el constituido ya advertido en la STC 76/1983, de 5 de agosto. La descentralización del Ordenamiento encuentra un límite de principio en la necesidad de que las competencias cuya titularidad corresponde al Estado central, que pueden no ser finalmente las mismas en relación con cada una de las Comunidades Autónomas –en razón de las distintas atribuciones competenciales verificadas en los diferentes Estatutos de Autonomía–, consistan en facultades idénticas y se proyecten sobre las mismas realidades materiales allí donde efectivamente correspondan al Estado si no se quiere que éste termine reducido a la impotencia ante la necesidad de arbitrar respecto de cada Comunidad Autónoma, no sólo competencias distintas, sino también diversas maneras de ser competente». Simultáneamente, este límite impuesto al contenido del Estatuto de Autonomía contribuye a configurar, de acuerdo con la Sentencia, la posición del TC, que «[e]n su condición de intérprete supremo de la Constitución [...] es el único competente para la definición auténtica –e indiscutible– de las categorías y principios constitucionales. Ninguna norma infraconstitucional, justamente por serlo, puede hacer las veces de poder constituyente prorrogado o sobrevenido, formalizando uno entre los varios sentidos que pueda admitir una categoría constitucional. Ese cometido es privativo del TC. Y lo es, además, en todo tiempo, por un principio elemental de defensa y garantía de la Constitución: el que la asegura frente a la infracción y, en defecto de reforma expresa, permite la acomodación de su sentido a las circunstancias del tiempo histórico» (FJ 57).

Esta doctrina general es luego concretada por la Sentencia en relación con cada uno de los dos elementos del sistema de atribución competencial a los que se ha hecho mención. En lo que respecta, en primer lugar, a las funciones de las competencias, el Tribunal afirma que los «arts. 110, 111 y 112 EAC no pretenden disciplinar una cuestión ajena a la disponibilidad del legislador constituido como es la definición misma de qué sean las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva comprendidas en las competencias de las que puede ser titular la Comunidad Autónoma de Cataluña. Tales potestades serán siempre y sólo las que se deriven de la interpretación de la Constitución reservada a este Tribunal y, de no mediar la oportuna reforma constitucional, su contenido y alcance no será sino el que eventualmente resulte de la propia evolución de nuestra doctrina. Ello no obstante la misma indefinición del texto constitucional en este punto, unida a la inevitable dispersión de los criterios constitucionales determinantes al respecto en un cuerpo de doctrina conformado a lo largo de tres décadas, han deparado un cierto grado de incertidumbre en la identificación formal de las categorías y principios del modelo territorial del Estado una vez configurados y definidos por obra de nuestra jurisprudencia, pues, siendo cierto que unas y otros han sido objeto en ese tiempo de una definición jurisdiccional perfectamente acabada en su contenido sustantivo y que ha hecho posible reducirlos a unidad mediante su ordenación como sistema, no lo es menos que la expresión formal de ese resultado adolece de las carencias características de toda obra jurisprudencial en términos de cognoscibilidad y reconocimiento por parte de la comunidad de sus destinatarios y obligados. En esas circunstancias, a los fines de la exposición ordenada y sistemática del conjunto de las potestades, facultades y funciones que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, integran el contenido funcional de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en su norma

institucional básica, pueden los Estatutos de Autonomía relacionar sin definir, esto es, sin otro ánimo que el descriptivo de una realidad normativa que le es en sí misma indisponible, y así lo han hecho los diversos Estatutos de Autonomía desde su aprobación, las potestades comprendidas en las competencias atribuidas, en el marco de la Constitución, a las respectivas Comunidades Autónomas. Tal es, en definitiva, el sentido que les cabe a las previsiones incluidas en los arts. 110, 111 y 112 EAC, constitucionalmente aceptables en la medida en que, con la referida voluntad de descripción y de sistema, se acomoden a la construcción normativa y dogmática que cabe deducir de nuestra jurisprudencia en cada momento histórico, es decir, sin que su formalización como expresión de la voluntad del legislador orgánico estatutario suponga un cambio en su cualidad normativa, que será siempre, de no mediar una reforma expresa de la Constitución, la propia del ejercicio de nuestra jurisdicción. Esto es, sin que en modo alguno se sustraiga a este Tribunal la facultad de modificar o revisar en el futuro la doctrina ahora formalizada en los preceptos examinados» (FJ 58). Esta construcción es criticada severamente, por distintas razones, en los Votos Particulares (VP Conde Martín de Hijas, apartado 18; VP Delgado Barrio, apartado 9; VP Rodríguez-Zapata Pérez, apartado 18).<sup>11</sup>

La Sentencia enjuicia a continuación la constitucionalidad de esos tres preceptos, desestimando la impugnación de los arts. 110 y 112 y declarando, sin embargo, inconstitucional y nulo el inciso «en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley» del art. 111 EAC, puesto que «es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado (STC 235/1999, de 16 de diciembre), y son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten e incluso sobre el territorio (SSTC 50/1990, de 6 de abril y 147/1991, de 4 de julio, respectivamente). Y ello no como pura excepción al criterio que para el art. 111 EAC constituye la regla de principio (base principal o de mínimo normativo, formalizada como ley), sino como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada [...]. Si las bases son ‘principios’ o ‘normación mínima’ no es asunto a dilucidar en un Estatuto, sino sólo en la Constitución, vale decir: en la doctrina de este Tribunal que la interpreta. Ello es así, ante todo, por razones de concepto. Pero, además, por razones de orden estructural y práctico. De un lado, porque el concepto, el contenido y el alcance de las bases no pueden

---

11. M. Barceló i Serramallera equipara los arts. 110, 111 y 112 EAC, en su actual condición, a un «código de buenas prácticas» (cfr. «La doctrina de la STC 31/2010 sobre la definición estatutaria de las categorías competenciales», recogido en *Revista Catalana de Dret Públic*, 2010, número especial sobre la STC 31/2010, accesible en: <http://www.rcdp.cat>). Vid. también R. Tur Ausina y E. Álvarez Conde, *Las consecuencias jurídicas de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del TC sobre el Estatuto de Cataluña. La sentencia de la perfecta libertad*, Aranzadi, 2010, p. 222, y L. Ortega Álvarez, «La posición de los Estatutos de Autonomía con relación a las competencias estatales tras la STC 31/2010», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, 2010, pp. 267 y ss. Una opinión diferente mantiene T. de la Quadra-Salcedo Janini, en «El TC en defensa de la Constitución», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, 2010, pp. 287 y ss.

ser, como regla general, distintos para cada Comunidad Autónoma, pues en otro caso el Estado tendría que dictar uno u otro tipo de bases en función de lo dispuesto en cada Estatuto de Autonomía. De otro, porque, siendo mudables las bases (STC 1/2003, de 16 de enero), también lo es, en correspondencia inevitable, el ámbito disponible por la legislación de desarrollo, de manera que la rigidez procedimental de un Estatuto lo convierte en norma inapropiada para determinar con detalle el alcance de las potestades inherentes a esa legislación» (FJ 60). Esta declaración de inconstitucionalidad se reitera posteriormente respecto de los arts. 120.2 y 126.2 EAC, que incluyen la misma cláusula (FFJJ 67 y 72).

Por lo que atañe, en segundo término, a las materias de las competencias, la Sentencia concreta el canon general afirmando que «[n]ada en el art. 147.2.d) CE se opone a que un Estatuto de Autonomía, con la misma voluntad de descripción y sistema antes referida a los arts. 110, 111 y 112 EAC, utilice una técnica descriptiva de las materias y submaterias sobre las que la Comunidad Autónoma asume competencias siempre, obviamente, en el marco de la Constitución y respetando el límite de las competencias reservadas al Estado *ex art.* 149.1 CE. Al enjuiciar ahora los artículos impugnados atributivos de competencias concretas hemos de comprobar si, en efecto, se respetan las competencias exclusivas reservadas al Estado, bien sobre la totalidad de una materia, bien sobre las submaterias eventualmente integrantes de un determinado sector material, en el entendido ya establecido de que la realidad, el contenido y el alcance de una y otras, sobre las que las competencias han de ejercerse, como los de estas mismas, serán siempre los que se desprenden de la Constitución interpretada por este TC; en necesaria e inevitable correspondencia, por tanto, con la interpretación que hemos efectuado de los arts. 110, 111 y 112 EAC. [...] En cuanto a la técnica seguida en ocasiones por el Estatuto de atribuir competencias materiales a la Generalitat que se proyectan ‘en todo caso’ sobre las submaterias correspondientes, ya hemos afirmado (fundamento jurídico 59) que dicha expresión ha de entenderse en sentido meramente descriptivo o indicativo de que dichas submaterias forman parte del contenido de la realidad material de que se trate, pero sin que las competencias del Estado, tanto si son concurrentes como si son compartidas con las de la Comunidad Autónoma, resulten impedidas o limitadas en su ejercicio por esa atribución estatutaria ‘en todo caso’ de competencias específicas a la Generalitat. Éste es el sentido en que habrá de ser entendida dicha expresión que figura en determinados preceptos impugnados (arts. 117.1; 118.1 y 2; 120.1, 2 y 3; 121.1 y 2; 123; 125.1 y 4; 127.1 y 2; 131.3; 132.1; 133.1 y 4; 135.1; 139.1; 140.5 y 7; 147.1; 149.3; 151; 152.4; 154.2; 155.1; 166.1, 2 y 3; 170.1 y 172.2)» (FJ 64).

En los los FFJJ 65 a 109 se enjuicia la constitucionalidad de numerosas disposiciones estatutarias que atribuyen diversos tipos de competencias sobre materias definidas, en la generalidad de los casos, con una considerable precisión. Aunque no resulta posible entrar aquí a analizar en detalle el tratamiento dispensado por la Sentencia a cada una de esas impugnaciones, sí procede realizar dos observaciones. Por un lado, de las decenas de impugnaciones el Tribunal tan solo estima las correspondientes a los 120.2 y 126.2 EAC, en la medida en que, según se ha señalado, limitan el alcance de las bases estatales sobre la materia de que se trate, pero no porque atribuyan a la Generalidad «en todo caso» compe-

tencias sobre una parte concreta de una determinada materia competencial. Por otro lado, también resulta significativo que el Tribunal sólo realice interpretaciones conformes a la Constitución, al menos formalmente, en relación con tres disposiciones impugnadas, a saber: los arts. 127.3 (cultura), 129 (Derecho civil) y 138 EAC (inmigración).

### *Las relaciones institucionales*

El enjuiciamiento del Título V parte, de un lado, de la fundamentación desestimatoria de la impugnación del art. 3.1 EAC, conforme a la cual éste no configura un modelo de relaciones entre la Generalitat y el Estado que coloque a ambos en posición de igualdad (FJ 13), y de otro, de la afirmación de que «el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Generalitat de Cataluña aprobada por medio de una Ley Orgánica, no es una sede normativa inadecuada para la proclamación de los principios que, como el de cooperación, han de inspirar el régimen de esa relación entre el Estado central y las instituciones propias de la Comunidad Autónoma catalana», sin perjuicio esto último de que, «más allá de esos principios, la concreta articulación normativa de ese régimen debe responder a exigencias estructurales de orden constitucional que, como es evidente, sólo pueden deducirse de la Constitución misma y, en consecuencia, de la jurisdicción que la interpreta» (FJ 110).

En cuanto a las concretas impugnaciones, debe destacarse la fundamentación del juicio de constitucionalidad del art. 174.3 EAC recogida en el FJ 111, porque la propia Sentencia se remite a ella a la hora de enjuiciar la constitucionalidad de otros preceptos que disponen la participación de la Generalitat en órganos o entes del Estado, o, incluso, que atribuyen competencias sobre determinadas materias definidas en el Título V. El artículo citado establece que la Generalitat «participa en las instituciones, los organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y las leyes». El Tribunal considera que el precepto «ha de interpretarse en el sentido de que prevé una participación orgánica y procedimental de la Generalitat que habrá de ser regulada [con perfecta libertad] por la legislación estatal y que no puede sustanciarse respecto de los órganos decisorios del Estado ni impedir o menoscabar el libre y pleno ejercicio de las competencias estatales».

Otra disposición estatutaria que merece ser destacada es el art. 183 EAC. Por un lado, se realiza una interpretación conforme de su apartado 1, que, al calificar a la Comisión Bilateral Generalitat-Estado como «marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat» y del Estado, no es contraria a la Constitución siempre que se interprete «en el sentido de que no excluye otros marcos de relación, ni otorga a dicha Comisión función distinta de la de cooperación voluntaria en el ámbito de las competencias de ambos Gobiernos, que son indisponibles» (FJ 115). Por otro lado, el Tribunal rechaza directamente la tacha de inconstitucionalidad dirigida contra el apartado 2, que atribuye a la Comisión las funciones de «deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos» en relación con determinadas materias y tareas, puesto que, a través de

esas funciones, la Comisión «lleva a cabo una labor participativa y colaboradora que permite la concertación de las respectivas competencias del Estado y de la Generalitat, sin que las decisiones o acuerdos que, en su caso, pueda adoptar la Comisión Bilateral, en tanto que órgano de cooperación, puedan en modo alguno impedir el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias ni, en consecuencia, sustituir, vincular o dejar sin efecto las decisiones que le correspondan adoptar» (FJ 116).

### *La financiación*

De cara al enjuiciamiento de las disposiciones del Título VI, la Sentencia expone, con carácter preliminar, la doctrina general que va a adoptar como canon de control. En primer lugar, «el Estado tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de ‘Hacienda general’ (art. 149.1.14 CE), así como la potestad originaria para establecer tributos mediante ley (art. 133.1 CE), lo que, unido a que también corresponde al legislador orgánico la regulación del ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas (art. 157.3 CE), determina que aquél «sea competente para regular no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado (STC 72/2003, de 10 de abril, FJ 5)». En segundo lugar, «los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas sujetas al régimen común de financiación pueden regular legítimamente la Hacienda autonómica ‘como elemento indispensable para la consecución de la autonomía política’ (STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3)’, pero han de hacerlo teniendo en cuenta «los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles (art. 156.1 CE) y que el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad (art. 138.1 CE)». En tercer lugar, las decisiones tendentes a garantizar la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas referidas a los «impuestos cedidos por el Estado y otras participaciones en ingresos de este último (art. 157.1 CE) [...] han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema y, en consecuencia, por el Estado y en el ámbito estatal de actuación [...]. Resulta, por tanto, necesario que este tipo de decisiones, cuya determinación final corresponde a las Cortes Generales, se adopten en el órgano multilateral (en este caso, el Consejo de Política Fiscal y Financiera) en el que el Estado ejercita funciones de cooperación y coordinación *ex art.* 149.1.14 CE. Estas actuaciones en el marco multilateral deben integrarse con las funciones que las Comisiones Mixtas de carácter bilateral tengan, en su caso, atribuidas en las normas estatutarias [...], permitiendo, bien con carácter previo a la intervención del órgano multilateral, ‘acercar posiciones, bien a posteriori, [...] concretar la aplicación a cada Comunidad Autónoma de los recursos previstos en el sistema de financiación que, a la vista de las recomendaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pudieran establecer las Cortes Generales’ (STC 13/2007, FJ 8)» (FJ 130).

En relación con las funciones de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Financieros, la Sentencia desestima la impugnación del art. 210 EAC con una fundamentación interpretativa. El primer inciso del art. 210.1 EAC, que forma-

liza en el Estatuto la existencia de esa Comisión como órgano bilateral de cooperación entre el Estado y la Generalitat en «el ámbito de la financiación autonómica», no resulta inconstitucional siempre que se interprete en el sentido de que no excluye ni limita la capacidad de los mecanismos multilaterales en materia de financiación autonómica ni quebranta la reserva de ley orgánica prevista en el art. 157.3 CE y las consiguientes competencias estatales. Por las mismas razones, el segundo inciso del art. 210.1 EAC, que atribuye a la Comisión Mixta «la concreción, la aplicación, la actualización y el seguimiento del sistema de financiación, así como la canalización del conjunto de relaciones fiscales y financieras de la Generalitat y el Estado», «no excluye las decisiones correspondientes del órgano multilateral (Consejo de Política Fiscal y Financiera)». Finalmente, las atribuciones concretas realizadas a favor de la Comisión Mixta son «aspectos, todos ellos, que guardan directa conexión con lo establecido en los arts. 157.1 y 3 y 158 CE, debiendo ser regulados por el Estado con referencia al marco específico de coordinación y colaboración entre aquél y las Comunidades Autónomas que la Constitución ha previsto, por tratarse de cuestiones que afectan a todas las Comunidades Autónomas. Por tanto, las letras del apartado 2 se limitan a fijar un marco bilateral de negociación y de formalización de acuerdos que complementa, sin cuestionarlo, el procedimiento general de toma de decisiones en el seno del órgano multilateral de colaboración y coordinación, a lo que se refiere, como ha quedado reseñado, el apartado 1, párrafo segundo del mismo precepto» (FJ 135).

Parcialmente estimatorio es el pronunciamiento del Tribunal respecto del art. 206 EAC. Por un lado, el «primer inciso del art. 206.3 EAC salvaguarda expresamente las exigencias de la solidaridad interterritorial» porque la «expresión ‘servicios de educación, sanidad y otros servicios esenciales’, contenida en el precepto estatutario, es equivalente a la de ‘servicios públicos fundamentales’ a que se refiere el art. 158 CE. [...] Asimismo, el criterio del precepto de que dichos servicios alcancen ‘niveles similares en el conjunto del Estado’ presupone el ‘nivel mínimo’ en la prestación de los servicios públicos fundamentales previsto en el citado art. 158.1 CE». Por el contrario, «el primer inciso prevé que la aportación de la Generalitat a la solidaridad y a la nivelación de servicios se realizará ‘siempre y cuando [las Comunidades Autónomas] lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar’. Pues bien, esta frase incurre en inconstitucionalidad», puesto que «la determinación de cuál sea el esfuerzo fiscal que hayan de realizar las Comunidades Autónomas es cuestión que sólo corresponde regular al propio Estado, tras las actuaciones correspondientes en el seno del sistema multilateral de cooperación y coordinación constitucionalmente previsto. Se trata, en suma, de una cuestión que, en ningún caso, puede imponer el Estatuto a las demás Comunidades Autónomas» (FJ 134). Por otro lado, el art. 206.5 EAC, que dispone que el «Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación», lejos de vulnerar las competencias del Estado como garante de la solidaridad interterritorial, sería tan solo «la manifestación expresa de un principio inherente al modelo de solidaridad interterritorial, en cuya virtud el Estado viene constitucionalmente obligado a procurar un ‘equilibrio económico, adecuado y justo’ entre las Comunidades Autónomas que no perjudique a las más prósperas más allá de lo

razonablemente necesario para el fin de la promoción de las menos favorecidas. De modo que la garantía del Estado a que se refiere este precepto sólo operaría cuando la alteración de la posición de la Comunidad Autónoma de Cataluña se debiera, no a la aplicación general de los mecanismos de nivelación, sino exclusivamente a la aportación que realizase Cataluña como consecuencia de su posible participación en dichos mecanismos. Con ese limitado alcance, así interpretado, el precepto no es contrario a la Constitución» (FJ 134).

La disposición adicional 7ª, que dispone que «[e]l alcance y condiciones de la cesión se establecerán por la Comisión Mixta» mediante un acuerdo que el «Gobierno tramitará [...] como Proyecto de Ley», no «suscita reproche de inconstitucionalidad, puesto que únicamente configura un procedimiento para la formalización en un marco de relaciones bilaterales de las decisiones que sobre la cesión de tributos estatales se hayan adoptado en el seno del órgano multilateral (Consejo de Política Fiscal y Financiera)» (FJ 136). Lo mismo ocurre con las disposiciones adicionales 8ª, 9ª y 10ª, que disponen que «[e]l primer Proyecto de Ley de cesión de impuestos que se apruebe a partir de la entrada en vigor del Estatuto contendrá, en aplicación» de la disposición adicional 7ª, determinados porcentajes de cesión de diversos impuestos. El Tribunal recuerda que esa especialidad procedimental sólo es admisible «desde el absoluto respeto a la potestad legislativa del Estado que ejercen las Cortes Generales (art. 66.2 CE) y que únicamente puede traducirse en el compromiso de la Generalitat y el Gobierno a acordar en Comisión Mixta –con sujeción a lo dispuesto en el marco de la cooperación multilateral y al ejercicio de las facultades de coordinación que competen al Estado en materia financiera– la elaboración y el contenido de un proyecto de ley ordinaria cuya sustanciación como expresión de la voluntad legislativa depende de la plena libertad de las Cortes Generales» (FJ 137). El mismo tratamiento recibe, en fin, la disposición adicional 3ª, que consagra un compromiso presupuestario de inversión en Cataluña durante un periodo de tiempo. Según la Sentencia, el precepto no «vincul[a] a las Cortes Generales en el ejercicio de sus funciones de examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado», pues este tipo de compromisos no constituyen «un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los presupuestos generales de cada ejercicio económico», ya que es al Estado «a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las Comunidades Autónomas, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14 CE (hacienda general)». La disposición es, pues, constitucional siempre que se interprete «en el sentido de que no vincula al Estado en la definición de su política de inversiones, ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales para decidir sobre la existencia y cuantía de dichas inversiones» (FJ 138).

Finalmente, el Tribunal declara inconstitucional el segundo inciso del art. 218.2 EAC, que «recoge la posibilidad de que la competencia autonómica en materia de financiación local incluya la capacidad para establecer y regular los tributos propios de las entidades locales», por entender que la creación de los tributos locales es «una potestad exclusiva y excluyente del Estado» (FJ 140)

### *La reforma del Estatuto*

La Sentencia desestima la impugnación de los apartados b) y d) del art. 222.1 EAC y de los apartados d) e i) del art. 223.1 EAC. El Tribunal declara, en primer lugar, que la utilización del término «ratificación» por el art. 222.1 b) EAC, frente al de «aprobación» por el 223.1 d) EAC, no puede tener ningún alcance respecto del proceso de formación de la voluntad de las Cortes Generales (FJ 143). En segundo lugar, la Sentencia declara la constitucionalidad de apartados d) del art. 222.1 e i) del art. 223.1 EAC porque el propio Estatuto habría previsto que en la Ley Orgánica de aprobación de la reforma estatutaria se entenderá contenida la autorización estatal para que la Generalitat convoque el referéndum, reiterando que «las competencias atribuidas constitucionalmente al Estado no precisan de confirmación alguna en los distintos Estatutos de Autonomía» (FJ 144). La Sentencia niega a este respecto que, pese al tenor art. 2.2 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, pueda «merecer censura, desde el punto de vista constitucional, que se salvaguarde la indemnidad del *iter* legislativo excluyendo la intervención, siquiera formal y debida, del Gobierno del Estado» (FJ 145). Por último, la Sentencia concluye que la convocatoria por el Presidente de la Generalitat, que es el representante ordinario del Estado en el territorio autonómico, no vulnera los arts. 62 c) y 92.3 CE. A esta conclusión se llega, en el caso del segundo precepto citado, «por razones de pura sistemática institucional», puesto que, de un lado, podría afirmarse la existencia de «una excepción pacíficamente consentida y, por tanto, conformadora de una suerte de convención constitucional ya consolidada», y de otro, una vez admitida dicha posibilidad para el caso de los Estatutos del art. 143 CE, «no tendría entonces mayor sentido que sólo para los elaborados por la del art. 151 CE se exigiera la convocatoria regia» (FJ 147).