



totalidad de los preceptos que conforman el capítulo II del título IV, a atribuir competencias a la Comunidad Autónoma -que es lo que podían hacer, a partir de las previsiones contenidas en la Constitución, todos los Estatutos de Autonomía, y lo que han hecho en la práctica hasta la fecha- sino a definir, mediante un elenco exhaustivo de los ámbitos materiales respectivos, el concreto contenido material de las competencias atribuidas.

Con ello, el legislador orgánico especial de reforma estatutaria no se limita a hacer lo único para lo que está constitucionalmente facultado, sino que ha procedido a determinar, mediante la técnica de la descripción, el contenido («incluye») mínimo («en todo caso») de cada material competencial y, por tanto, el contenido que a cada uno de ellos, *supuestamente*, asigna la Constitución en sus artículos 148.1 y 149.1. Porque -debemos subrayarlo- de esto es de lo que se trata en realidad: no de que la Comunidad Autónoma de Cataluña (la Generalitat) asuma competencias sobre más o menos materias, o de que las que asume sobre cada una de las materias de su competencia (exclusiva, compartida o ejecutiva) sean más o menos amplias, sino de que el nuevo Estatuto de Autonomía procede a determinar el contenido mínimo de cada una de las materias mencionadas en su tenor literal, contenido que se especifica, por tanto, con carácter *general* y que se proclama, por tanto, con carácter meramente *interpretativo* de las previsiones constitucionales.

Todo ello da lugar a varias consecuencias, encadenadas, que analizaremos seguidamente:

- a) Primera, que el legislador orgánico especial de reforma estatutaria está aprobando, en violación de una constante



doctrina del Tribunal Constitucional, normas meramente interpretativas de la Constitución.

b) Segunda, que al actuar de ese modo, está predeterminando, sin estar facultado constitucionalmente para ello, la decisión de las restantes Comunidades Autónomas, que quedarán inevitablemente vinculadas por la interpretación supuestamente auténtica de la Constitución llevada a cabo por las Cortes Generales al aprobar el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña.

c) Tercera, que al actuar de ese modo, está predeterminando, negativamente, o por exclusión, el ámbito de la legislación básica del Estado, competencia que corresponde al legislador orgánico ordinario (en materias de ley orgánica) y al legislador ordinario (en materias no reservadas a ley orgánica).

d) Cuarta, que al actuar de ese modo, el legislador orgánico especial está procediendo inevitablemente a petrificar el ordenamiento jurídico y alterando la capacidad de decisión del legislador autonómico, cuyas decisiones quedan claramente predeterminadas por el legislador estatal.

e) Quinta, y última, que al actuar de ese modo, el legislador orgánico especial está invadiendo la competencia del Tribunal Constitucional para resolver, como supremo intérprete de la Constitución, las controversias que surjan sobre la interpretación que ha de darse a las materias a las que se refieren los artículos 148.1 y 149.1 de la Constitución.



Analizaremos seguidamente, y en el mismo orden en que acaban de ser enunciadas, las cinco consecuencias aludidas.

1. Primera consecuencia: El legislador orgánico especial de reforma estatutaria está aprobando, en violación de una constante doctrina del Tribunal Constitucional, normas meramente interpretativas de la Constitución.

No parece que quepa duda sobre el hecho de que una norma que establece lo que debe entenderse por todas y cada una de las materias competenciales a las que en el capítulo II del título IV se les aplica la técnica del blindaje por descripción es una norma meramente interpretativa de la Constitución en todos y cada uno de los casos en que esas materias competenciales se corresponden con materias mencionadas en los artículos 148.1 y 149.1 de la Constitución o en otros de la Ley fundamental que proceden a la atribución de competencias.

Así, y por poner sólo un ejemplo, cuando el artículo 116 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, bajo la rúbrica «Agricultura, ganadería y aprovechamientos forestales», tras determinar en su apartado primero que «la competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería [...] incluye en todo caso», procede a enumerar hasta un total de nueve ámbitos materiales concretos, no cabe duda de que el legislador orgánico especial de reforma estatutaria está fijando criterios que sirvan para la interpretación del artículo 148.1.7 de la Constitución, en relación con el 149.1.13, que dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en «agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía».



Pues bien, según una doctrina constante y clara del Tribunal Constitucional, esta fijación de criterios, con carácter meramente interpretativo, no le está permitida al legislador estatal, quien

“no puede incidir indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma. Es cierto que todo proceso de desarrollo normativo de la Constitución implica siempre una interpretación de los correspondientes preceptos constitucionales, realizada por quien dicta la norma de desarrollo. Pero el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado precepto o concepto de la Constitución, pues al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos” (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4).

De este modo, cuando el legislador orgánico especial de reforma estatutaria (que es, formalmente, legislador estatal) determina lo que, en todo caso, debe entenderse por agricultura y ganadería, como cuando determina qué debe entenderse, sucesivamente, y también «en todo caso» por todas las restantes materias de las competencias atribuidas a la Generalitat en los distintos artículos del capítulo II del título IV que se refieren a materias contenidas en la Constitución, ¿qué otra cosa está haciendo sino «incidiendo indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios



que sirven de base a la misma», «dictando normas meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto es el precisar el único sentido, entre los varios posibles, que debe atribuirse a un determinado precepto o concepto de la Constitución», «reduciendo las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola», «completando de hecho la obra del poder constituyente», «situándose funcionalmente en su mismo plano» y «cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos»?

2. Segunda consecuencia: Cuando el legislador orgánico especial de reforma estatutaria aprueba, en violación de una constante doctrina del Tribunal Constitucional, normas meramente interpretativas de la Constitución, está predeterminando, sin estar facultado constitucionalmente para ello, la decisión de las restantes Comunidades Autónomas, que quedarán inevitablemente vinculadas por la interpretación *supuestamente* auténtica de la Constitución llevada a cabo por las Cortes Generales al aprobar el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Esta segunda consecuencia se deriva con toda claridad, y según ya previamente se apuntó, del hecho cierto de que la técnica del blindaje por descripción no significa sólo que la Generalitat de Cataluña asuma competencias sobre más o menos materias, o de que las que asume sobre cada una de las materias de su competencia (exclusiva, compartida o ejecutiva) sean más o menos amplias, sino que las Cortes Generales (legislador estatal) proceden a determinar a través del nuevo Estatuto de Autonomía el contenido mínimo de cada una de las materias mencionadas en su tenor literal, contenido que se especifica, por tanto, con carácter *general* y que se proclama, por tanto, con carácter meramente *interpretativo* de las previsiones constitucionales.



Ello quiere decir, ni más ni menos, que la decisión del legislador orgánico especial de reforma estatutaria que ha procedido a la elaboración del nuevo Estatuto catalán lo que ha hecho, al determinar el ámbito de competencias de la Generalitat a través de normas meramente interpretativas de la Constitución, es fijar, con carácter general (es decir, también para todas las restantes Comunidades Autónomas) la interpretación que ha de darse a tales materias en todos y cada uno de los Estatutos de Autonomía que existen o puedan existir. Y ello porque, por seguir con el ejemplo que venimos manejando, no podría aceptarse que si la materia de agricultura y ganadería «incluye en todo caso» en Cataluña, entre otros ámbitos materiales concretos «la regulación de los procesos de producción, explotaciones, estructuras agrarias y su régimen jurídico» (artículo 116.1.f del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña) no incluyese ese ámbito material concreto en Galicia, en Andalucía o en Aragón.

De hecho, tal interpretación, caso de no ser declarada inconstitucional la técnica del blindaje competencial por descripción en que se basa jurídicamente, pasa de inmediato a formar parte del bloque de la constitucionalidad en el que se incluye y que conforma (junto con la Constitución y los restantes Estatutos) la nueva norma estatutaria catalana, lo que quiere decir que vincula al Tribunal Constitucional en su futura interpretación de los títulos competenciales contenidos en la Constitución.

Todo ello quiere decir, en conclusión, que la decisión del legislador orgánico especial de reforma estatutaria que ha procedido a la elaboración y aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña predetermina la decisión de los restantes legisladores



estatuyentes estatuidos que, de no utilizar la misma técnica del blindaje por descripción, quedarán vinculados por la interpretación de la Constitución llevada a cabo por el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. Por el contrario, si los demás legisladores estatuyentes estatuidos recurriesen también a la técnica del blindaje por descripción podría acabar por darse el descabellado resultado de que el contenido de una misma materia competencial variase de una Comunidad a otra, según la voluntad de cada estatuyente autonómico luego confirmada por las Cortes Generales, en tanto que legislador estatal, en el proceso de ulterior tramitación y aprobación de la ley orgánica especial de reforma estatutaria de que se tratara en cada caso.

Ese Tribunal Constitucional se ha referido, en una sentencia posterior a la citada un poco más arriba, a este efecto de generalización que se deriva de una extralimitación de la potestad legislativa del Estado en el terreno de la delimitación competencial:

“la doctrina constitucional sobre los límites intrínsecos de la potestad legislativa del Estado, derivados de la necesidad de custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, recogida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, ha sido elaborada, como revela una lectura contextualizada de la misma y los posteriores pronunciamientos del Tribunal Constitucional [...], en íntima conexión o constante imbricación con unos concretos y determinados preceptos constitucionales, los relativos al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, además, respecto a interpretaciones generales y abstractas del sistema de distribución de competencias, efectuadas con



*El Defensor del Pueblo*

pretensiones normativas de validez general y de vinculación, por tanto, a las Comunidades Autónomas, sin una expresa previsión constitucional o estatutaria en favor del legislador estatal” (STC 15/2000, de 20 de enero, FJ 4).

**3.** Tercera consecuencia: Cuando el legislador orgánico especial de reforma estatutaria aprueba, en violación de una constante doctrina del Tribunal Constitucional, normas meramente interpretativas de la Constitución, está predeterminando, negativamente, o por exclusión, el ámbito de la legislación básica del Estado, competencia que corresponde al legislador orgánico ordinario (en materias de ley orgánica) y al legislador ordinario (en materias no reservadas a ley orgánica).

No parece difícil argumentar que la técnica del blindaje por descripción supone una ocupación de una parte más o menos sustancial del contenido material abstracto posible de cada materia competencial, ocupación que, en esa misma medida, reduce de un modo negativo -es decir, por exclusión- el ámbito de la legislación básica del Estado, que corresponde al legislador orgánico ordinario (en materias de ley orgánica) y al legislador ordinario (en materias no reservadas a ley orgánica).

De hecho, la introducción de este nuevo sistema de distribución de competencias altera -*invierte*, en sentido estricto- el funcionamiento de un régimen en el que, a partir de los listados contenidos en los artículos 148.1 y 149.1 de la Constitución y de las previsiones de la cláusula de cierre del 149.3 CE, los Estatutos procedían a fijar las materias sobre las cuales ejercería competencias (exclusivas o compartidas) cada Comunidad Autónoma, tras de lo cual la labor



interpretativa del contenido concreto -es decir, del sentido y alcance- de cada materia competencial sería llevada a cabo, bien por los poderes públicos del Estado, bien por los de las Comunidades Autónomas, bajo el control último del Tribunal Constitucional, que resolvería los conflictos competenciales que de la puesta en práctica de tal sistema pudieran derivarse.

En ese régimen juega un papel muy importante la capacidad del Estado para dictar normas básicas, es decir, para dictar normas cuyo objetivo, según el Tribunal Constitucional, es el de

“conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una determinada materia [de modo tal] que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y vigencia común en toda la Nación, con lo cual se asegura en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad [...] podrá establecer las peculiaridades que le convengan” (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1).

De esta forma, afirmará el Tribunal Constitucional, las bases serán también, aunque no sólo, un criterio *negativo* para el ejercicio de las competencias autonómicas:

“Por «principios», «bases» y «directrices» hay que entender los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica, que deben ser comunes a todo el Estado. Por ello, la mencionada idea posee un sentido positivo y otro negativo: en sentido positivo manifiesta los objetivos, fines y



orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la unidad sustancial de todos sus miembros; en sentido negativo [...] constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, cuando, aun definiéndose éstas como exclusivas, la Constitución y el Estatuto las dejan así limitadas (STC 25/1983, de 7 de abril, FJ 4).

Que el blindaje por descripción pretende alterar este sistema se pone de relieve en el hecho mismo de que la argumentación empleada para su introducción en el nuevo Estatuto de Autonomía catalán fuera la de hacer frente a los excesos de *lo básico*, excesos, subrayémoslo, que, de existir, quedaban siempre sujetos, en todo caso, a la decisión ulterior del Tribunal Constitucional. Pero, aun admitiendo que tales excesos de lo básico fueran una realidad, lo cierto es que el blindaje por descripción hace frente a ellos recurriendo a una interpretación, supuestamente auténtica, de los contenidos materiales de las materias mencionadas en los artículos 148.1 y 149.1 de la Constitución, que además de ser inconstitucional, pervierte el funcionamiento del sistema: el binomio bases-desarrollo puede funcionar porque las leyes estatales y autonómicas a través de las que aquél se plasma en la práctica no forman parte del bloque de la constitucionalidad, sino que quedan sujetas al mismo y, en consecuencia, a la decisión neutral ulterior, en caso de conflicto, del Tribunal Constitucional.

Por el contrario, con la técnica del blindaje por descripción que emplea el nuevo Estatuto de Autonomía catalán, es la propia interpretación supuestamente auténtica de la Constitución plasmada en el Estatuto la que, como parte integrante del bloque de la constitucionalidad, limita de un modo negativo -es decir, por exclusión-



la acción del legislador básico y se convierte en parámetro de referencia de la acción del Tribunal Constitucional al juzgar sobre la misma, dado que el Tribunal Constitucional queda sujeto, y por tanto, limitado, por esa interpretación supuestamente auténtica.

Si a ello se añade el hecho de que tal interpretación es llevada a cabo con *alcance general* (para todas las Comunidades Autónomas) por un Estatuto de Autonomía concreto -es decir, por una norma que materialmente tiene un alcance territorialmente limitado pese a aprobarse formalmente por una ley estatal- se comprende el punto hasta el que las consecuencias del blindaje alteran el sistema constitucional de distribución territorial de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Y es que a partir de la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña las «normas que deben ser comunes a todo el Estado», según la propia expresión del Tribunal Constitucional antes citada, están determinadas, en gran medida, y por exclusión, por uno solo de los Estatutos de Autonomía.

4. Cuarta consecuencia: Cuando el legislador orgánico especial de reforma estatutaria aprueba, en violación de una constante doctrina del Tribunal Constitucional, normas meramente interpretativas de la Constitución, el legislador orgánico especial está procediendo inevitablemente a petrificar el ordenamiento jurídico y alterando la capacidad de decisión del legislador autonómico, cuyas decisiones quedan claramente predeterminadas por el legislador estatal.

La evidencia de esta consecuencia resulta tal que es suficiente con constatar que el blindaje por descripción petrifica, en efecto, la interpretación del contenido y alcance de las materias competenciales contenidas en la Constitución y los Estatutos de Autonomía, al



establecer la interpretación auténtica de tales previsiones que lo es, además, con carácter general, es decir, para la totalidad de las Comunidades Autónomas. Tal petrificación condiciona, reduciéndolo, el margen interpretativo del legislador autonómico, que siempre que interpreta el sentido y alcance de los títulos competenciales contenidos en la Constitución y/o en el Estatuto de que se trate en cada caso lo hace en el ejercicio de su potestad legislativa autonómica, sin que ello suponga que tal ejercicio determine el sentido único de los preceptos interpretados, sino sólo uno de los posibles, por el que, en concreto, ha optado la mayoría parlamentaria autonómica que esté ejerciendo su potestad legislativa. Sin embargo, y frente a este sistema, que es el que se deriva de la Constitución, el blindaje por descripción pone en manos del Estado, en el ejercicio de una potestad de reforma estatutaria de impacto territorial limitado a una sola Comunidad, la capacidad para decidir el contenido de las materias previstas en la Constitución y los Estatutos, materias cuyo contenido, no obstante:

- Sólo puede definir *en abstracto* -por tanto, con carácter general para todas las Comunidades- el legislador, o, en su caso, el Tribunal Constitucional.
- Sólo puede desarrollar *en concreto* -por tanto, con carácter específico para cada Comunidad Autónoma- el legislador (central o autonómico) en el ejercicio de su respectiva potestad legislativa o el ejecutivo (central o autonómico) en el ejercicio de su respectiva potestad ejecutiva.

5. Quinta consecuencia: Cuando el legislador orgánico especial de reforma estatutaria aprueba, en violación de una constante doctrina del Tribunal Constitucional, normas meramente interpretativas



de la Constitución, el legislador orgánico especial está invadiendo la competencia del Tribunal Constitucional para resolver, como supremo intérprete de la Constitución, las controversias que surjan sobre la interpretación que ha de darse a las materias a las que se refieren los artículos 148.1 y 149.1 de la Constitución.

El constituyente quiso que el parámetro de referencia del Tribunal Constitucional a la hora de resolver los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas fuera el determinado por el binomio *competencias-materias*, según tal binomio se deduce para cada Comunidad de las previsiones de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía aprobados en desarrollo de la misma. Añadir a ese binomio el nuevo elemento derivado de *los contenidos de las materias*, tal y como procede a hacer el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña con alcance inevitablemente general (para todas las Comunidades Autónomas), supone alterar el sistema previsto por el constituyente, de forma tal que lo que en el sistema del constituyente era *objeto de decisión* por parte del Tribunal (la definición, con carácter de interpretación suprema, del contenido concreto de todas y cada una de las materias previstas en la Constitución y los Estatutos en el supuesto de que se hubiera producido una controversia entre el Estado y una o más Comunidades Autónomas sobre la interpretación de su concreto contenido y alcance) pasa a ser sencillamente *parámetro de referencia* para la decisión del Tribunal Constitucional.

Es esta conversión de lo que debe ser objeto de decisión en parámetro de referencia la que, de hecho, altera la función jurisdiccional del Tribunal, dificultándole realizar en consecuencia, en un ámbito clave, como el de la de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, su función de custodio de la



Constitución, a la que se refería el Tribunal Constitucional en la ya citada Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, cuando apuntaba que:

“las Cortes Generales como «titulares de la potestad legislativa del Estado» (art. 66.2 de la Constitución), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero esta potestad tiene sus límites, derivados de la propia Constitución, en todo caso, lo que las Cortes no pueden hacer es colocarse en el mismo plano del poder constituyente realizando actos propios de éste, salvo en el caso en que la propia Constitución les atribuya alguna función constituyente. La distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera sólo en el momento de establecerse la Constitución; la voluntad y racionalidad del poder constituyente objetivadas en la Constitución no sólo se fundan en su origen, sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico estatal y suponen un límite a la potestad del legislador. Al Tribunal Constitucional corresponde, en su función de intérprete supremo de la Constitución (art. 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél” (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4).

En conclusión, los artículos del capítulo II del título IV del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña que proceden a fijar el contenido de las materias atribuidas en los mismos a la Generalitat, son inconstitucionales siempre que se trata de materias previstas en la Constitución, cuyo contenido abstracto y general sólo puede ser



definido por el propio constituyente y, en su caso, por el Tribunal Constitucional, pues suponen una violación de las previsiones al respecto de la Constitución. El legislador orgánico especial de reforma estatutaria puede decidir, dentro del marco previsto en la Constitución, cuáles son las competencias de la Comunidad Autónoma cuya norma institucional básica es objeto de reforma, pero no tiene competencia para determinar cuál es el contenido concreto de cada una de esas materias, labor que sólo corresponde al constituyente e, interpretando su voluntad, al Tribunal Constitucional. El que la fijación de tales contenidos concretos sea llevada a cabo por el legislador (*formalmente*) estatal con alcance inevitablemente general con ocasión de la reforma de un Estatuto de Autonomía supone, además, reconocer a un legislador totalmente inidóneo para ello, el legislador de reforma estatutaria, que es por definición un legislador *material* de dimensión territorial limitada, una competencia que lo convierte objetivamente en legislador general, lo que predetermina -y, por tanto, invade- de hecho la potestad estatuyente de las restantes Comunidades Autónomas españolas.

**IV.-** Por consiguiente, de acuerdo con los criterios hasta aquí expuestos, son inconstitucionales los siguientes artículos del Estatuto de Autonomía de Cataluña:

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

b) Artículo 116, relativo a Agricultura, ganadería y aprovechamientos forestales. Apartado 1, inciso "Esta competencia incluye en todo caso" y las letras subsiguientes, porque determina el alcance de los artículos 148.1.7ª y 8ª CE.



c) Artículo 117, relativo a Agua y obras hidráulicas. Apartado 1, inciso “que incluye en todo caso” y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del artículo 148.1.10ª CE.

d) Artículo 118, relativo a Asociaciones y fundaciones. Apartado 1, inciso “Esta competencia incluye en todo caso” y las letras subsiguientes, porque determina el alcance de la regulación del régimen jurídico de las asociaciones en relación con el derecho de asociación (artículo 22 CE) y también del artículo 149.1.1.ª CE. Apartado 2, inciso “Esta competencia incluye en todo caso” y las letras subsiguientes, porque determina el alcance de la regulación del régimen jurídico de las fundaciones en relación con el derecho de fundación (artículo 34 CE).

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

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

g) Artículo 121, relativo a Comercio y ferias. Apartado 1, inciso “la cual a su vez incluye en todo caso” y las letras subsiguientes;



apartado 2, inciso “que incluye en todo caso” y las letras subsiguientes, porque determinan el alcance de los artículos 148.1.12<sup>a</sup> y 149.1.6<sup>a</sup>.CE.

h) Artículo 123, relativo a Consumo. Inciso “que incluye en todo caso” y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del artículo 149.1.13<sup>a</sup> CE.

i) Artículo 124, relativo a Cooperativas y economía social. Apartado 2, inciso “los cuales a su vez incluyen en todo caso” y las letras subsiguientes, y apartado 3, íntegro, porque determinan el alcance del artículo 129.2 CE.

j) Artículo 125, relativo a Corporaciones de derecho público y profesiones tituladas. Apartado 1, inciso “incluye en todo caso” y las letras subsiguientes, y apartado 4, inciso “que incluye en todo caso” y las letras subsiguientes, porque determinan el alcance de los artículos 36 y 149.1.18<sup>a</sup> CE.

k) Artículo 127, relativo a Cultura. Apartado 1, inciso “Esta competencia exclusiva comprende en todo caso” y las letras subsiguientes; apartado 2, inciso “que incluye en todo caso” hasta el final del apartado, porque determinan el alcance de los artículos 46 y 149.1.28<sup>a</sup> CE. Además, apartado 3, porque impide el ejercicio del “servicio a la cultura” como atribución esencial del Estado del artículo 149.2. CE.

l) Artículo 128, relativo a Denominaciones e indicaciones geográficas y de calidad. Apartado 1, inciso “el cual a su vez incluye” y las letras subsiguientes, y apartado 2, íntegro, porque determina el alcance del artículo 149.1.13<sup>a</sup> CE.



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

n) Artículo 131, relativo a Educación. Apartado 2, inciso “que incluye” y las letras subsiguientes, y apartado 3, inciso “que incluye en todo caso”, y las letras subsiguientes, porque determinan el alcance de los artículos 27 y 149.1.30ª CE.

ñ) Artículo 132, relativo a Emergencias y protección civil. Apartado 1, desde “que incluye, en todo caso” hasta el final del apartado, porque determina el alcance del artículo 149.1.29ª CE.

o) Artículo 133, relativo a Energía y minas. Apartado 1, inciso “Esta competencia incluye en todo caso” y letras subsiguientes, y apartado 4, desde “Esta competencia incluye, en todo caso” hasta el final del apartado, porque determinan el alcance del artículo 149.1.25ª CE.

p) Artículo 134, relativo a Deporte y tiempo libre. Apartado 1, inciso “que incluye en todo caso” y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del artículo 148.1.19ª CE.

q) Artículo 136, relativo a La función pública y el personal al servicio de las administraciones públicas catalanas. Letra b), porque predetermina el alcance de las bases del régimen estatutario de los funcionarios del artículo 149.1.18ª CE.



r) Artículo 137, relativo a Vivienda. Apartado 1, inciso “que incluye en todo caso” y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del artículo 148.1.3<sup>a</sup> CE.

s) Artículo 138, relativo a Inmigración. Íntegro, porque interpreta la competencia exclusiva del Estado en esta materia del artículo 149.1.2<sup>a</sup>.

t) Artículo 139, relativo a Industria, artesanía, control metrológico y contraste de metales. Apartado 1, inciso “Esta competencia incluye, en todo caso” hasta el final del apartado, porque determina el alcance del artículo 149.1.13<sup>a</sup> CE

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

v) Artículo 142, relativo a Juventud. Apartado 1, inciso “que incluye en todo caso” y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del artículo 48 CE.



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

x) Artículo 145, relativo a Mercados de valores y centros de contratación. Apartado 1, inciso “Esta competencia incluye en todo caso” y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del artículo 149.1.11ª CE.

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

z) Artículo 148, relativo a Obras públicas. Apartado 1, inciso final “Esta competencia incluye en todo caso” hasta el final del apartado, porque determina el alcance del artículo 148.1.4ª CE.

a) Artículo 149, relativo a Ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo. Apartado 1, inciso “que incluye en todo caso” y las letras subsiguientes; apartado 3, inciso “que incluye en todo caso” y las letras subsiguientes, y apartado 5, inciso “que incluye en todo caso” y las letras subsiguientes, porque determinan el alcance del artículo 148.1.3ª CE.

b) Artículo 151, relativo a Organización territorial. Inciso “que incluye en todo caso” y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del artículo 148.1.2ª CE.



*El Defensor del Pueblo*

c) Artículo 152, relativo a Planificación, ordenación y promoción de la actividad económica. Apartado 4, inciso “Esta competencia incluye en todo caso” y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del artículo 149.1.13ª CE.

d) Artículo 153, relativo a Políticas de género. Inciso “incluye en todo caso” y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del artículo 149.1.1ª CE.

e) Artículo 154, relativo a Promoción y defensa de la competencia. Apartado 2, inciso “Esta competencia incluye en todo caso” y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del artículo 149.1.13ª CE.

f) Artículo 155, relativo a Propiedad intelectual e industrial. Apartado 1, inciso “que incluye en todo caso” y las letras subsiguientes, y apartado 2, inciso “que incluye en todo caso” y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del artículo 149.1.9ª CE.

g) Artículo 156, relativo a Protección de datos de carácter personal. Inciso “incluye en todo caso” y las letras subsiguientes, porque incide en el alcance de los artículos 18 y 149.1.1ª CE.

h) Artículo 158, relativo a Investigación, desarrollo e innovación tecnológica. Apartado 1, inciso “que incluye en todo caso” y las letras subsiguientes, porque determina el alcance de los artículos 148.1.17ª y 149.1.15ª CE.

i) Artículo 159, relativo a Régimen jurídico, procedimiento, contratación, expropiación, y responsabilidad en las Administraciones



*El Defensor del Pueblo*

públicas catalanas. Apartado 1, inciso “Esta competencia incluye en todo caso” y las letras subsiguientes; apartado 3, íntegro, y apartado 4, inciso “en todo caso” y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del artículo 149.1.18ª CE.

j) Artículo 160, relativo a Régimen local. Apartado 1, inciso “incluye” y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del artículo 149.1.18ª CE.

k) Artículo 161, relativo a Relaciones con las entidades religiosas. Apartado 1, inciso “que incluye” hasta el final del apartado, y apartado 2, inciso “Esta competencia incluye en todo caso” y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del artículo 16 en relación con el 149.1.1ª CE.

l) Artículo 162, relativo a Sanidad, salud pública, ordenación farmacéutica y productos farmacéuticos. Apartado 3, íntegro, porque determina el alcance de los artículos 148.1.21ª y 149.1.16ª CE.

m) Artículo 163, relativo a Seguridad privada. Íntegro porque determina el alcance del artículo 149.1.29ª CE.

n) Artículo 164, relativo a Seguridad pública. Apartado 1, apartado 3, letras a) y b), y apartado 5, letras a), b) y c), porque determina el alcance del artículo 149.1.29ª CE.

ñ) Artículo 165, relativo a Seguridad social. Apartado 1, inciso “que incluye” y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del artículo 149.1.17ª CE.



o) Artículo 166, relativo a Servicios sociales, voluntariado, menores y promoción de las familias. Apartado 1, inciso “que en todo caso incluye” y las letras subsiguientes; apartado 2, inciso “que incluye, en todo caso” hasta el final del apartado; apartado 3, letra a), inciso “que incluye, en todo caso” hasta el final de la letra a), y apartado 4, inciso “que en todo caso incluye” hasta el final del apartado, porque determina el alcance de los artículos 148.1.20<sup>a</sup> y 149.1.17<sup>a</sup> CE.

p) Artículo 168, relativo a Sistema penitenciario. Apartado 1, inciso “que incluye en todo caso” y las letras subsiguientes, porque determina el alcance del artículo 149.1.6<sup>a</sup> CE.

q) Artículo 169, relativo a Transportes. Apartado 1, inciso “Esta competencia incluye en todo caso” y las letras subsiguientes; apartado 4, inciso “que incluye” y las letras subsiguientes, y apartado 6, inciso “incluye” y las letras subsiguientes, porque determinan el alcance de los artículos 148.1.5<sup>a</sup> y 149.1.21<sup>a</sup> CE.

r) Artículo 170, relativo a Trabajo y relaciones laborales. Apartado 1, inciso “que incluye en todo caso” y las letras subsiguientes, y apartado 2, íntegro, porque determina el alcance del artículo 149.1.7<sup>a</sup> CE.

s) Artículo 171, relativo a Turismo. Inciso “que incluye en todo caso” y las letras subsiguientes, porque determina el alcance de los artículos 148.1.18<sup>a</sup> y 149.1.13<sup>a</sup> CE.

t) Artículo 172, relativo a Universidades. Apartado 2, inciso “que incluye en todo caso” y las letras subsiguientes, porque determina el alcance de los artículos 27, 149.1.18<sup>a</sup> y 149.1.30<sup>a</sup> CE.



*El Defensor del Pueblo*

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

### **SÉPTIMO**

#### **INCONSTITUCIONALIDAD DE DETERMINADOS PRECEPTOS REGULADORES DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LA GENERALITAT DE CATALUÑA**

I.- El número uno del artículo tercero del Estatuto de Cataluña, bajo el impropio encabezamiento “Marco político”, establece que “las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en el principio de la lealtad institucional mutua y se rigen por el principio general según el cual la Generalitat es Estado, por el principio de autonomía, por el de bilateralidad y también por el de multilateralidad.”

Debe examinarse ahora la constitucionalidad de la decidida opción del Estatuto en favor del principio de bilateralidad a la hora de articular las relaciones entre la Generalitat y el Estado, destacando en primer término las ideas que la sustentan y analizando después los concretos mecanismos en que la bilateralidad se concreta.

En relación con lo primero, el letrado de la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado, en el “Informe sobre la propuesta de reforma (texto aprobado por el Congreso de los Diputados) del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, de 11 de abril de 2006, ha



destacado agudamente que el principio de bilateralidad “constituye el auténtico hilo conductor de toda la propuesta de reforma, su verdadero sustrato”, en cuanto reflejo que sin duda es de ese sentimiento de nación al que el preámbulo alude y del doble fundamento que al autogobierno de Cataluña viene a dar el Estatuto al proclamar en su artículo 2.4 que “los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña” y al afirmar en su artículo 5 que “se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán.”

En este contexto el principio de bilateralidad viene a expresar no ya o no sólo una “posición singular de la Generalitat” dentro del Estado global, sino la pretensión de situarse al mismo nivel que el Estado, considerado ahora el término en su estricto sentido, a la hora de resolver de mutuo acuerdo las eventuales diferencias, lo que sitúa el marco de relaciones entre el Estado y la Generalitat no en el ámbito del Estado Federal, sino en el de la Confederación de Estados. Que esto no es ni puede ser así no exige un particular esfuerzo argumental, ya que “no cabe discutir la posición de superioridad que constitucionalmente corresponde al Estado como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación” por decirlo en los expresivos términos que emplea la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, de ese Tribunal (FJ 13), recordando lo que antes de ella destacó ya la Sentencia 4/1981, de 2 de febrero.

Por otra parte, el principio de bilateralidad y su proyección a lo largo del articulado afecta a la igualdad entre territorios y, por ende, a la de los ciudadanos residentes en esos mismos territorios. Si la Generalitat participa en la elaboración de normas y en la adopción de decisiones que afectan al conjunto del territorio español sin que otras Comunidades Autónomas puedan hacer lo propio, se están



configurando territorios de mejor y peor derecho. Nótese que no se trata, en este caso, de que bilateralmente se adopten decisiones que afectan sólo a Cataluña, sino que en una relación bilateral Cataluña-Estado se adoptan decisiones que, por su propia naturaleza, afectan a otras Comunidades Autónomas. Un elemental sentido del significado del valor superior de la igualdad (artículo 1.1 de la Constitución) debe conducir a la declaración de inconstitucionalidad de aquellos preceptos que, orientados por el principio de bilateralidad, producirán necesariamente decisiones que afectarán a las demás Comunidades Autónomas. Podría argüirse de contrario que la igualdad, como derecho fundamental (artículo 14), sólo es predicable de personas y no de territorios. Sin embargo, la igualdad como valor superior (artículo 1.1), afecta a la totalidad del sistema político, sin más límites que los establecidos en la propia Constitución, y desde luego a las relaciones territoriales. Pretender salvar la constitucionalidad con el argumento de que la participación de las demás Comunidades Autónomas podría establecerse en otros Estatutos, conduciría al absurdo de permitir una multiplicidad de normas impregnadas de bilateralidad e inaplicables simultáneamente. Esto es meridianamente claro en lo que se refiere a la fijación de la posición de España en la Unión Europea cuando existan, como será lo más probable, intereses contrapuestos entre Comunidades Autónomas, y en el caso de la participación en la designación de los miembros de los Órganos estatales -cuestión ésta la que se alude más concretamente en el motivo quinto de esta demanda- a no ser que por participación se entienda un vaporoso sistema de "audiencia" o "consulta" que, desde luego, nada tendría que ver con el sentido gramatical y jurídico del término "participación".



Debe añadirse a renglón seguido que nada hay en la Norma Fundamental que impida o limite la utilización de mecanismos bilaterales de diálogo y colaboración por el Estado y las Comunidades Autónomas. No podría haberlo en un Estado compuesto como el nuestro en el que la división de las competencias hace especialmente necesario establecer mecanismos de cooperación y coordinación para asegurar la eficacia de la acción del conjunto de los poderes públicos, como ese Tribunal Constitucional no se cansa de subrayar.

Pero cuestión muy distinta a ésta, y de máxima gravedad, es que un Estatuto de Autonomía concreto, norma que en el marco de la Constitución organiza y define las competencias de un poder estatal como es el de la Generalitat de Cataluña -de nuevo hay que recordarlo-, pretenda encaramarse al escalón normativo que sólo la Constitución ocupa, para imponer unilateralmente al Estado un mecanismo de colaboración determinado entre el Estado y la Generalitat, que es lo que hace el Estatuto catalán, en sus artículos 183 y 210, al crear y organizar una Comisión Bilateral Generalitat-Estado y una Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, respectivamente.

El artículo 183 establece que: "1. La Comisión Bilateral Generalitat-Estado, de acuerdo con los principios establecidos por los artículos 3.1 y 174, constituye el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat y el Estado a los siguientes efectos:

a) La participación y la colaboración de la Generalitat en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la autonomía de Cataluña.



b) El intercambio de información y el establecimiento, cuando proceda, de mecanismos de colaboración en las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común.

2. Las funciones de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado son deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos en los casos establecidos por el presente Estatuto y, en general, con relación a los siguientes ámbitos:

a) Los proyectos de ley que inciden singularmente sobre la distribución de competencias entre el Estado y la Generalitat.

b) La programación de la política económica general del Gobierno del Estado en todo aquello que afecte singularmente a los intereses y las competencias de la Generalitat y sobre la aplicación y el desarrollo de esta política.

c) El impulso de las medidas adecuadas para mejorar la colaboración entre el Estado y la Generalitat y asegurar un ejercicio más eficaz de las competencias respectivas en los ámbitos de interés común.

d) Los conflictos competenciales planteados entre las dos partes y la propuesta, si procede, de medidas para su resolución.

e) La evaluación del funcionamiento de los mecanismos de colaboración que se hayan establecido entre el Estado y la Generalitat y la propuesta de las medidas que permitan mejorarlo.

f) La propuesta de la relación de organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado en los que la Generalitat puede designar representantes, y las modalidades y las formas de esta representación.



g) El seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la Generalitat en los asuntos de la Unión Europea.

h) El seguimiento de la acción exterior del Estado que afecte a las competencias propias de la Generalitat.

i) Las cuestiones de interés común que establezcan las leyes o que planteen las partes.

3. La Comisión Bilateral Generalitat-Estado está integrada por un número igual de representantes del Estado y de la Generalitat. Su presidencia es ejercida de forma alternativa entre las dos partes en turnos de un año. La Comisión dispone de una secretaría permanente y puede crear las subcomisiones y los comités que crea convenientes. La Comisión elabora una memoria anual, que traslada al Gobierno del Estado y al Gobierno de la Generalitat y al Parlamento.

4. La Comisión Bilateral Generalitat-Estado se reúne en sesión plenaria al menos dos veces al año y siempre que lo solicite una de las dos partes.

5. La Comisión Bilateral Generalitat-Estado adopta su reglamento interno y de funcionamiento por acuerdo de las dos partes.”

En el sentido antes expresado resultan particularmente significativas determinadas previsiones del precepto transcrito, y no sólo por la rigurosa paridad que se impone al Estado en la composición y funcionamiento de esta Comisión, sino también por algunas de sus atribuciones. En concreto, en la letra a) del número 1 se alude a una participación de la Generalitat en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a Cataluña (nótese que son competencias estatales y no autonómicas); en la letra a) del número 2 se alude a la



adopción de acuerdos en relación con proyectos de ley (no meros anteproyectos sino proyectos, es decir, interfiriendo en las potestades parlamentarias); en la letra f) del número 2 se alude a la designación de representantes de la Generalitat en organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado.

Por su parte, el artículo 210 crea una denominada “Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat” a la que califica de “órgano bilateral de relación entre la Administración del Estado y la Generalitat en el ámbito de la financiación autonómica”.

Sin insistir más en el contenido y alcance de las funciones asignadas a una y otra Comisión, hay que destacar que el sólo hecho de su creación excede con toda evidencia de lo que constitucionalmente corresponde a un Estatuto de Autonomía, que, como norma institucional que es de una Comunidad Autónoma determinada, puede y debe organizar ésta, pero no puede pretender, como si de un marco de cooperación confederal o supranacional se tratara, proyectar la potestad organizatoria de la Comunidad más allá de las fronteras de la misma, ni sobre sujetos situados fuera de ellas y, menos aún lógicamente, sobre el propio Estado. Comisiones de este tipo no pueden ser organizadas sino mediante acuerdos entre las partes y siempre desde una posición institucional de supraordenación, que, como es natural, sólo el Estado puede invocar. Ambos preceptos expresan en definitiva la idea de que el Estatuto sustituye a la Constitución, como único referente en las relaciones Generalitat-Estado, desvirtuando todo el sistema de fuentes de nuestro ordenamiento, y provocando la desnaturalización definitiva del Estado Autonómico.



La Comisión Bilateral Generalitat-Estado, más que un órgano de colaboración mutua, es, si se atiende a sus funciones, un órgano de defensa de las competencias de la Generalitat y de afirmación de la proyección de éstas sobre el ejercicio de las suyas por el Estado, al que no da en absoluto un tratamiento recíproco como tendría necesariamente que hacerse si lo que efectivamente se pretendiera fuese asegurar una colaboración interinstitucional efectiva.

La regulación de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat plantea un problema notoriamente más grave porque viene a suplantar en lo que a Cataluña respecta al Órgano multilateral creado por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, a la que se remite expresamente el artículo 157.3 de la Constitución para que sea ésta, es decir, las Cortes Generales, la que con una visión general del conjunto regule el ejercicio por las Comunidades Autónomas de las competencias financieras que el apartado 1 de dicho artículo les reconoce, establezca las normas para resolver los conflictos que pudieren surgir y disponga lo preciso sobre las formas de colaboración financiera entre dichas Comunidades y el Estado. Con ello el Estatuto altera, conculcándolo, el sistema de fuentes del artículo 9.1 y 3. de la Constitución, provocando así una reforma encubierta de la misma a través del que no es sino un poder constituido que ni siquiera está habilitado para reformar la Constitución, sino sólo el propio Estatuto.

Por otra parte, la regulación de esta Comisión contenida en el artículo 210 del Estatuto, además de suponer una suplantación improcedente del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas organizado por la Ley Orgánica más atrás citada, elude pura y simplemente la disciplina financiera general que



dicha Ley establece y la sustituye por la que el propio Estatuto contiene en su Título VI y por lo que en desarrollo de dicho Título pueda acordar la Comisión Mixta en cuestión. La infracción del artículo 157.3 de la Constitución es, pues, flagrante.

Por las razones expuestas, son inconstitucionales, el artículo 183 del Estatuto, relativo a la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, y, con mayor motivo, el artículo 210, que crea y organiza la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat.

**II.-** Determinados preceptos del Estatuto responden al reiteradamente aludido principio de bilateralidad en materia de relaciones de la Generalitat con la Unión Europea.

En concreto, los números 2 y 3 del artículo 186 del Estatuto establecen que:

“2. La Generalitat debe participar de forma bilateral en la formación de las posiciones del Estado en los asuntos europeos que le afectan exclusivamente. En los demás casos, la participación se realiza en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan.

3. La posición expresada por la Generalitat es determinante para la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Cataluña. En los demás casos, dicha posición debe ser oída por el Estado.”



El derecho de las Comunidades Autónomas a participar en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a sus competencias e intereses específicos difícilmente puede ser discutido, y menos aún su derecho a ser informadas por las autoridades estatales de las iniciativas y propuestas que por éstas puedan presentarse ante las instituciones de la Unión. Si el Estatuto se limitara a reconocer a la Generalitat esos derechos a ser informada, a ser oída y a participar en la formación de las posiciones del Estado nada podría reprochársele desde el punto de vista jurídico-constitucional. No es así, sin embargo, como es fácil comprobar.

Por lo pronto, el Estatuto no duda en imponer al Estado y sus autoridades deberes concretos (“La Generalitat debe ser informada por el Gobierno del Estado .....” : artículo 185.1; “El Estado informará...”: artículo 186.4; “.... el Estado debe consultar...”: artículo 189.2), lo que constituye en sí mismo un exceso, por lo menos terminológico. Más grave que esto es, desde el punto de vista del juicio de constitucionalidad, la fijación unilateral de los términos en que esos deberes que se imponen al Estado habrán de ser cumplidos por éste, como hace el artículo 186.2, según el cual la participación de la Generalitat en la formación de las posiciones del Estado en los asuntos europeos que le afectan exclusivamente debe realizarse, precisamente, “de forma bilateral”.

Pero, con ser bastante no es ello todo, porque en el apartado 3 del artículo 186 se llega incluso a afirmar que “la posición expresada por la Generalitat es determinante para la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Cataluña”. El carácter determinante de la



posición de la Generalitat resulta en sus propio términos radicalmente inválido, porque implica sobreponer la voluntad autonómica a la estatal en competencias que, como las relaciones internacionales (149.1.3<sup>a</sup>), son además, exclusivas del Estado. Y frente a ello no basta la insuficiente solución que aporta la previsión de la Disposición Adicional Segunda del propio Estatuto cuando matiza el carácter determinante de la posición autonómica, hasta el punto de dejarlo sin contenido, al admitir que el Estado puede no acoger la posición autonómica debiendo, en ese caso, motivar su decisión ante la Comisión Bilateral Generalitat-Estado. Otorgar carácter determinante a una posición que sólo lo es cuando lo acepta la otra parte, a la que dicho carácter sólo impone en caso de desacuerdo, como se ha visto, el deber de motivar su decisión, no solo es una imprecisión gramatical y una muestra de la deficiente técnica jurídica aplicada, sino una fuente permanente de conflictos institucionales y un pozo siempre rebosante de inseguridad jurídica.

Por otro lado, procede recordar que una cosa es la afirmación estatutaria del carácter exclusivo de una competencia y otra muy distinta que realmente lo sea, como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional enseña, y que en materia económica es muy difícil, de ser posible, afirmar la exclusividad de competencia autonómica alguna, supuesta la atribución al Estado por el artículo 149.1.13<sup>a</sup> de la Constitución de la competencia para establecer las bases y coordinación de la ordenación general de la economía. Al margen de esto, hay que decir que las determinaciones de los apartados 2 y 3 del artículo 186 del Estatuto son contrarias no sólo a la Constitución, sino al más elemental sentido común porque Cataluña no es la única Comunidad Autónoma que tiene competencias calificadas por su Estatuto como exclusivas. Son, por el contrario, muchas -y en ocasiones todas- las



*El Defensor del Pueblo*

Comunidades Autónomas cuyos Estatutos afirman su competencia exclusiva sobre una misma materia, constatación ésta elemental de la que deriva necesariamente la imposibilidad de remitir la definición de la posición del Estado a un mecanismo bilateral Generalitat-Estado como pretende el artículo 186.2 del Estatuto y, con mayor motivo todavía, la de reconocer carácter determinante al respecto a la posición de la Generalitat, supuesto que el asunto atañe a muchas o a todas las demás Comunidades Autónomas que tienen iguales títulos que Cataluña y cuyas posiciones respectivas no tienen por qué coincidir con la de ésta, ni, desde luego, ser sacrificadas a ella. Las Comunidades Autónomas son también Estado. Todas ellas lo son y por ello han de ser los poderes del Estado del que forman parte los que regulen lo que a todas concierne por igual. Permitir que la voluntad de una parte del Estado se imponga a la del conjunto de todo él o a la de otras partes similares de ese conjunto, atenta contra la lógica y contra el principio de igualdad que es valor superior de nuestro sistema jurídico y político.

De acuerdo con los argumentos anteriormente expuestos, deben ser declarados inconstitucionales los artículos 183; 186 en sus números 2 y 3; y 210.

Por todo cuanto ha quedado expuesto en los anteriores fundamentos jurídicos,

### **SUPLICO**

al Tribunal Constitucional que, teniendo por presentado este escrito en tiempo y forma debidos, se sirva admitirlo y tenga por interpuesta demanda de recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos que a



continuación se citan de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña y con los fundamentos que han quedado expuestos en el cuerpo de esta demanda:

Artículo 2.4, inciso “los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña”; artículo 5, inciso “el autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán”; Título I (artículos 15 a 54); artículo 6.1; artículo 6.2; artículo 33.5; artículo 34; artículo 78.1, inciso “con carácter exclusivo” del segundo párrafo y último párrafo completo; artículo 78.2; artículo 95.2; artículo 95.5; artículo 95.6; artículo 97; artículo 98; artículo 99; artículo 100; artículo 101.2; artículo 102; artículo 103.3; artículo 108.1; artículo 110; artículo 111; artículo 112; artículo 116.1, inciso “esta competencia incluye en todo caso” y las letras subsiguientes; artículo 117.1, inciso “esta competencia incluye en todo caso” y las letras subsiguientes; artículo 118, apartado 1, inciso “esta competencia incluye en todo caso”, y las letras subsiguientes; artículo 118, apartado 2, inciso “esta competencia incluye en todo caso” y las letras subsiguientes; artículo 119, apartado 1, inciso “ que incluye en todo caso” y las letras subsiguientes; apartado 3, inciso “que incluye en todo caso” y las letras subsiguientes; y apartado 4, desde “esta competencia incluye, en todo caso” hasta el final; artículo 120, inciso “esta competencia incluye en todo caso” y las letras subsiguientes; apartado 2, desde “que incluye, en todo caso” hasta el final del apartado, y apartado 3, desde “esta competencia incluye, en todo caso” hasta el final del apartado; artículo 121, apartado 1, inciso “la cual a su vez incluye en todo caso” y las letras subsiguientes; apartado 2, inciso “que incluye en todo caso” y las letras subsiguientes; artículo 123, inciso “que incluye en todo caso” y las letras subsiguientes; artículo 124, apartado 2, inciso “los cuales a su vez incluyen en todo caso” y las letras subsiguientes, y apartado 3,



íntegro; artículo 125, apartado 1, inciso “incluye en todo caso” y las letras subsiguientes, y apartado 4, inciso “que incluye en todo caso” y las letras subsiguientes; artículo 127, apartado 1, inciso “esta competencia exclusiva comprende en todo caso” y las letras subsiguientes; apartado 2, inciso “que incluye en todo caso” hasta el final del apartado; apartado 3; artículo 128, apartado 1, inciso “el cual a su vez incluye” y las letras subsiguientes; apartado 2, íntegro; artículo 129, relativo a Derecho civil; artículo 131, apartado 2, inciso “que incluye” y las letras subsiguientes, y apartado 3, inciso “que incluye en todo caso”, y las letras subsiguientes; artículo 132, apartado 1, desde “que incluye, en todo caso” hasta el final del apartado; artículo 133, apartado 1, inciso “esta competencia incluye en todo caso” y letras subsiguientes, y apartado 4, desde “esta competencia incluye, en todo caso” hasta el final del apartado; artículo 134, apartado 1, inciso “que incluye en todo caso” y las letras subsiguientes; artículo 136, letra b); artículo 137, apartado 1, inciso “que incluye en todo caso” y las letras subsiguientes; artículo 138; artículo 139, apartado 1, inciso “esta competencia incluye, en todo caso” hasta el final del apartado; artículo 140, apartado 1, inciso “esta competencia incluye en todo caso” y las letras subsiguientes; apartados 2, 3 y 4; apartado 5, el inciso desde “así como la participación en la gestión de la del Estado en Cataluña de acuerdo con lo previsto en la normativa estatal” hasta el final del apartado; apartado 6, inciso “y la participación en la planificación y gestión de las infraestructuras de titularidad estatal situadas en Cataluña”; artículo 142, apartado 1, inciso “que incluye en todo caso” y las letras subsiguientes; artículo 144, apartado 1, inciso “esta competencia compartida incluye en todo caso” y las letras subsiguientes; apartado 2, inciso “incluye, en todo caso” hasta el final del apartado; artículo 145, apartado 1, inciso “esta competencia incluye en todo caso” y las letras subsiguientes; artículo 147, apartado 1, inciso



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

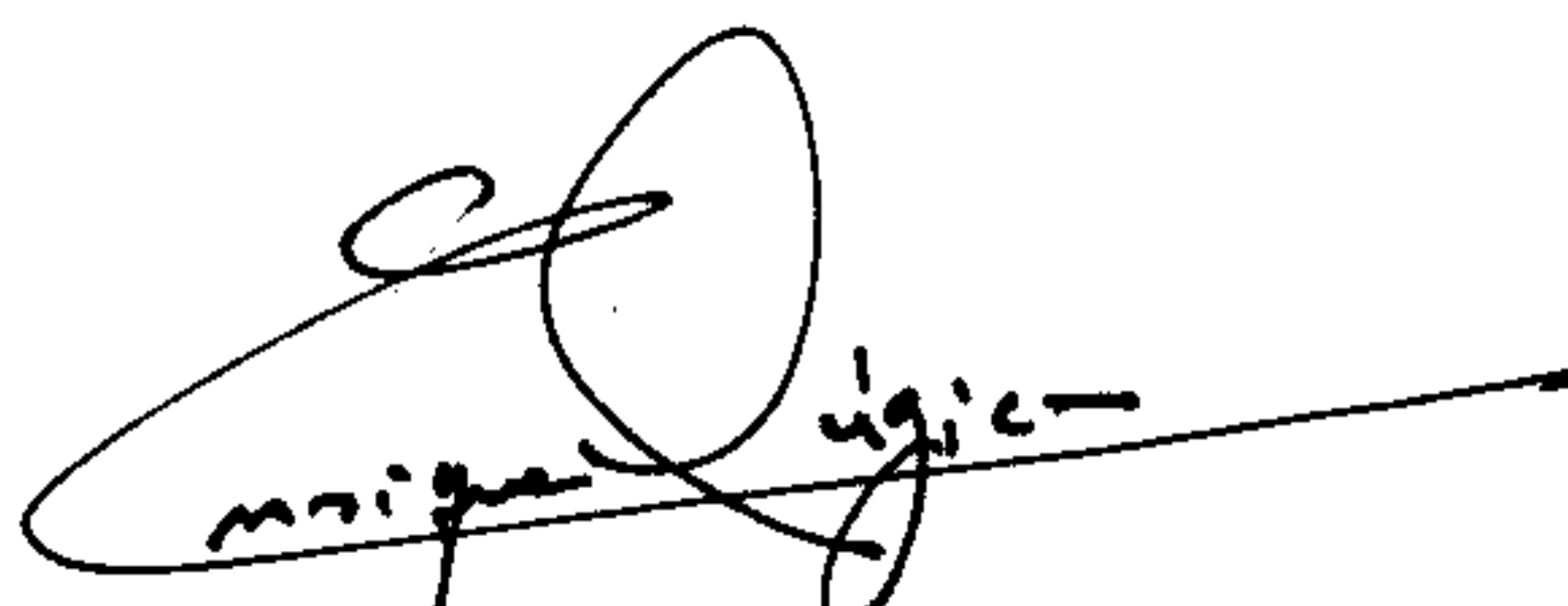


*El Defensor del Pueblo*

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

Y que, tras los trámites procesales oportunos, acuerde dictar sentencia en la que se declare la inconstitucionalidad de dichos preceptos y de cuantos otros, por conexión o consecuencia, lo considere procedente ese Tribunal de acuerdo con lo previsto en el artículo 39.1 de su ley orgánica reguladora.

Todo ello por ser de justicia que pido en Madrid, a dieciocho de septiembre de dos mil seis.



Enrique Múgica Herzog