

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1001 *Pleno. Sentencia 138/2010, de 16 de diciembre de 2010. Recurso de inconstitucionalidad 9330-2006. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Principio de bilateralidad en las relaciones de la Generalitat de Cataluña con el Estado; competencias en materia de aguas, vertidos, transporte marítimo y fluvial y denominaciones e indicaciones geográficas y de calidad; financiación autonómica: extinción parcial del recurso e interpretación de preceptos legales (STC 31/2010).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 9330-2006, interpuesto por el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, actuando en representación y defensa del Consejo de Gobierno de La Rioja, contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Han comparecido el Abogado del Estado, el Parlamento de Cataluña y la Generalitat de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 11 de octubre de 2006, el Letrado del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 3.1; 117.1, 2, 3 y 4; 128.3; 144.1 g); 169.6; 174.3; 183; 201; 202.3 b); 204.1 y 4; 205; 206.3 y 5; y 210; y contra las disposiciones adicionales segunda, cuarta, séptima, octava, novena, décima y undécima; así como contra la disposición final segunda de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante EAC). Por otrosí solicitó la tramitación procesal preferente del recurso, dada la importancia de la norma impugnada y la afectación de otras leyes fundamentales del Ordenamiento jurídico.

2. El recurso presentado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja se estructura en cinco apartados: a) consideraciones generales (que incluye además de unas consideraciones sobre la función constitucional de los Estatutos de Autonomía y sus límites, el examen de la legitimación del Gobierno de La Rioja para interponer el presente recurso); b) principio de bilateralidad; c) gestión del agua; d) denominaciones e indicaciones geográficas de calidad; y e) sistema de financiación autonómica. Estos tres últimos apartados se enmarcan bajo un epígrafe común que incluye unas reflexiones previas sobre la definición y distribución de competencias en el EAC.

a) El recurso se inicia, por consiguiente, con unas reflexiones de carácter general relativas a la caracterización constitucional de los Estatutos de Autonomía y a los límites

que impone la Constitución a su contenido. El Gobierno de La Rioja razona que estas consideraciones generales son convenientes porque la Ley Orgánica 6/2006 más que una modificación del EAC ha procedido a elaborar un nuevo Estatuto.

El art. 147.1 CE define a los Estatutos de Autonomías como «la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma», como la cúspide del ordenamiento jurídico de cada Comunidad Autónoma. Ello no supone, sin embargo, que los Estatutos tengan rango constitucional o que emanen del poder constituyente; por el contrario, su fundamento es la propia Constitución (art. 2 CE) y su finalidad es crear y articular orgánicamente la respectiva Comunidad Autónoma dentro de los términos previstos por la Constitución (art. 147.1 CE). Al mismo tiempo, coronan el ordenamiento autonómico, lo que no impide que otras normas estatales también se apliquen en la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, como señala el art. 147.1 CE, los Estatutos de Autonomía son «parte integrante del ordenamiento jurídico», esto es, no se integran a posteriori en aquél, sino que nacen como normas del Estado. Ciertamente, la única potestad legislativa que concurre para aprobarlos y darles valor y vigencia es la de las Cortes Generales. En su reforma, en cambio, la intervención de los poderes internos de la Comunidad Autónoma es más decisiva. Sólo desde esta perspectiva es posible hablar de los Estatutos como normas paccionadas. Desde un punto de vista formal, los Estatutos son una ley orgánica aunque de naturaleza sui géneris, ya que el legislador estatal no puede alterarlos ni derogarlos por su sola voluntad, resultando que la disponibilidad sobre el contenido del Estatuto, una vez incluido en él, se comparte con la Comunidad Autónoma. Esta «inmunidad» del contenido de los Estatutos es una nota importante del Estado autonómico que cabe calificar como una garantía de la autonomía de las Comunidades Autónomas.

La Constitución Española establece el contenido mínimo de los Estatutos de autonomía (arts. 147.2 y 3, 152.3, 4.2 y 69.5). Pero, al mismo tiempo, delimita negativamente este mismo contenido. Entre estos últimos límites, el recurso se refiere a: 1) aquellas materias que la CE reserva a la ley orgánica, tales como el desarrollo de los derechos fundamentales (art. 81.1 CE), la regulación del Poder Judicial (art. 122 CE), la colaboración financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 157.3 CE) o las leyes orgánicas de transferencia y delegación (art. 150.2 CE); b) aquellas otras materias que la Constitución reserva a la competencia exclusiva o básica del Estado y respecto de las que el Estatuto ni puede regular directamente ni puede contener mandatos al legislador sobre las mismas.

El Gobierno recurrente destaca como otro aspecto relevante del contenido de los Estatutos de Autonomía el grado de concreción admisible en la determinación de las competencias asumidas estatutariamente. Este grado de concreción es necesariamente limitado. En primer lugar, porque el Estatuto no puede condicionar excesivamente el futuro ejercicio de las competencias por la propia Comunidad Autónoma. En segundo lugar, porque el Estatuto no puede condicionar el ejercicio de las competencias del Estado, que en todo caso debe respetar íntegramente. Es por ello que un Estatuto de Autonomía no puede decidir el alcance de las competencias básicas o de las competencias legislativas del Estado, una tarea que corresponde hacer al Estado respecto de todas las Comunidades Autónomas.

Tras haber realizado estas consideraciones generales, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja procede a examinar su legitimación para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad.

En el plano general, señala que el EAC es formalmente una ley estatal (no una ley autonómica) y, a los efectos de satisfacer el requisito de que la ley recurrida pueda afectar a su propio ámbito de autonomía, recuerda la evolución de la doctrina constitucional y su paulatina flexibilización hasta el punto de reconocer legitimación cuando se insta la depuración del ordenamiento jurídico siempre que exista una conexión material –interpretada en sentido amplio– entre la ley estatal recurrida y el ámbito competencial autonómico.

Para el caso concreto, el Gobierno recurrente afirma que el fundamento de su legitimación es doble. En unos supuestos los puntos de conexión son concretos y precisos, y hacen referencia al menoscabo de intereses y competencias expresamente considerados

en el Estatuto de La Rioja. Es el caso de los preceptos relativos a la gestión del agua, a las denominaciones de origen intercomunitarias y al sistema de financiación autonómica. En otros supuestos los puntos de conexión son generales y responden al hecho de que el nuevo Estatuto catalán afecta al modelo territorial de Estado y, en consecuencia, a la posición relativa de todas y cada una de las Comunidades Autónomas. En este grupo estarían los preceptos relativos al título I, a la tipología y alcance territorial de las competencias, al Poder Judicial en Cataluña, y a las relaciones institucionales de la Generalitat con el Estado. A pesar de este doble fundamento, los recurrentes limitan su recurso a primer grupo de preceptos, esto es a los que afectan sustancialmente al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y, excepcionalmente, al denominado principio de bilateralidad.

b) El recurso procede acto seguido a formular una serie de alegaciones relativas al principio de bilateralidad. El gobierno de La Rioja considera que la configuración que el EAC hace de este principio es contraria a la Constitución.

Según su parecer, el EAC utiliza técnicas diversas (art. 117.4: informe previo o preceptivo; art. 186 y disposición adicional segunda informes determinantes) que resultan incompatibles con la posición que la Constitución atribuye al Estado como garante y gestor del interés general de la Nación. Del mismo modo, el EAC impone la participación de la Generalitat, por sí misma o a través de la Comisión bilateral, en la adopción de decisiones estatales en materias propias de la competencia exclusiva del Estado.

El EAC, en definitiva, concibe el principio de bilateralidad como «coparticipación decisiva en la toma de acuerdos o resoluciones, en la formación de la voluntad del Estado como ente político contrapuesto a las Comunidades Autónomas, o en la conformación de las iniciativas legislativas o en el ejercicio mismo del poder legislativo o reglamentario en las materias de competencia exclusiva del Estado».

Para el Gobierno recurrente, un Estatuto de Autonomía no puede condicionar el ejercicio por el Estado de sus competencias exclusivas, que deben tener siempre un alcance general y que, por consiguiente, no afectan exclusivamente a Cataluña. Es por ello que insta la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 3.1, 174.3, en tanto que consagran el principio de bilateralidad en las relaciones de la Generalitat con el Estado, y 183 y 210, que configuran, respectivamente, la Comisión Bilateral Generalitat-Estado y la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, a través de las que se articula dicho principio; así como la disposición adicional segunda, relativa a la obligación de motivar que se impone al Gobierno del Estado si no acoge la posición del Gobierno de la Generalitat.

c) Antes de proceder a examinar los preceptos que afectan al ámbito competencial de La Rioja, el recurso formula una serie de consideraciones generales sobre la definición y distribución de competencias en el EAC.

Sobre la base de la doctrina tradicional del Tribunal Constitucional –que rechaza que los Estatutos sean los únicos textos que deben tenerse en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación competencial (SSTC 18/1982, 20/1988 y 56/1990, entre otras)–, el Gobierno de La Rioja considera que el Estatuto recurrido es un ejemplo paradigmático de lo que no debe ni puede realizar un Estatuto de Autonomía. Según su parecer, el capítulo I del título IV EAC, relativo a la tipología de las competencias, altera sustancialmente el orden constitucional de distribución de competencias regulando un sistema que sólo es aplicable a Cataluña y que blinda las competencias autonómicas.

Para el Gobierno recurrente, el sistema resultante se basa en una serie de elementos esenciales: a) la Generalitat asume la totalidad de las funciones legislativas y ejecutivas en las competencias exclusivas (art. 110 EAC), negándose al Estado cualquier título competencial al definirse aquellas como excluyentes; b) el Estatuto configura las competencias compartidas como un límite a la capacidad del Estado para aprobar «leyes de bases», al poder señalar únicamente principios o mínimos comunes orientadores de la actuación de la Generalitat; c) el EAC declara competencia exclusiva de la Generalitat ciertas materias que eran competencias exclusivas del Estado (puertos y aeropuertos, dominio público radioeléctrico, redes viarias, inmigración, extranjería, tráfico, circulación

de vehículos y seguridad vial, referenda, títulos académicos y profesionales, planta y demarcación judicial, etc.); d) el EAC regula directamente materias que la Constitución reserva al Estado (Ley Orgánica del Poder Judicial, del Tribunal de Cuentas, del régimen electoral general, de referéndum, del Estatuto del Ministerio Fiscal, de organización y funcionamiento de la Administración del Estado y las leyes reguladoras de los organismos en los que la Generalitat debe tener representantes), olvidando que la reserva constitucional de ley orgánica que existe en estos casos no puede ser cumplida por el Estatuto de Autonomía.

En definitiva, el sistema de distribución de competencias recogido en el Estatuto de Cataluña supone, según el Gobierno recurrente, una ruptura del sistema establecido por la Constitución en beneficio de una Comunidad Autónoma, creando una situación de desigualdad respecto de las restantes Comunidades y una ruptura del principio de unidad de mercado.

El primer bloque de preceptos estatutarios objeto de impugnación hace referencia a la gestión del agua. Se trata de los artículos 117.1, 2, 3 y 4, 144.1 g) y 169.6 EAC.

La impugnación de los diversos apartados del art. 117 EAC, rubricado «aguas y obras hidráulicas», tiene como punto de conexión la común pertenencia de Cataluña y La Rioja a la cuenca intercomunitaria del Ebro, lo que posibilita que determinadas decisiones de la Generalitat pueden afectar a intereses y competencias de La Rioja en el ámbito de las aguas [art. 8.1.17 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR)], la pesca (art. 8.1.21 EAR), las obras públicas (art. 8.1.14 EAR), la protección del medio ambiente (art. 9.1 EAR) o la sanidad e higiene (art. 9.5 EAR). Dicha afectación puede darse, según el Gobierno recurrente, incluso en el caso de las cuencas internas catalanas, dado que están parcialmente conectadas con la del Ebro en virtud del trasvase autorizado por la Ley 18/1981, de 1 de julio, sobre actuaciones en materia de aguas en Tarragona.

Por lo que respecta al art. 117.1 EAC, que concreta la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de aguas que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias, esto es, que discurren sólo por territorio catalán, los recurrentes consideran que se vulnera el art. 149.1.22 CE tal y como ha sido interpretado por la jurisprudencia de este Tribunal y, concretamente, por la STC 227/1988, que vino a reconocer que corresponde al legislador básico estatal realizar una serie de funciones como la potestad de integrar determinadas categorías de bienes definidas por sus características naturales en el dominio público, establecer los principios básicos de configuración de la Administración pública del agua, determinar el régimen de las servidumbres legales en materia de aguas, establecer los principios esenciales de la planificación hidrológica, establecer las reglas básicas del sistema concesional, establecer el régimen de protección del dominio hidráulico en cuanto legislación básica sobre medio ambiente.

Para el Gobierno recurrente, la calificación por el art. 117.1 EAC como exclusiva de la Generalitat de una competencia que materialmente no lo es de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional determina que este artículo resulte contrario a la Constitución.

En el caso del art. 117.2 EAC el Gobierno de La Rioja aduce que la prevista participación de la Generalitat en la planificación y programación de las obras de interés general en el caso de las cuencas intercomunitarias puede interpretarse como una exigencia de relación dual o bilateral, y, por lo tanto, al margen de los órganos de gestión de dichas cuencas. Esta interpretación se considera contraria a la Constitución, pues esas decisiones pueden afectar los intereses y competencias del resto de Comunidades de la cuenca del Ebro.

Las alegaciones sobre el art. 117.3 EAC parten del reconocimiento de que este artículo contempla dos tipos de atribuciones: por un lado, la participación de la Generalitat en la planificación hidrológica y los órganos estatales de gestión de los recursos hídricos; y por otro, la previsión de una serie de competencias ejecutivas en relación con las aguas de cuencas intercomunitarias. En el primer caso, el recurso aduce que se eleva a rango estatutario el principio de cooperación funcional y orgánica reconocido en la vigente legislación básica de aguas. Sin embargo, el Gobierno recurrente sostiene que el Estatuto no puede incluir previsiones o reconocer funciones que impongan al legislador estatal un determinado contenido a su actividad. La garantía de participación autonómica sólo será

constitucional si se entiende como una remisión a lo que disponga la legislación estatal. En cambio, si esa participación se interpreta –como fácilmente permite el texto del EAC– como una garantía de relación bilateral Estado-Generalitat respecto de la gestión de la cuenca hidrográfica del Ebro, merece un reproche de inconstitucionalidad.

El recurso contiene dos alegaciones relativas a la ordenación de las competencias ejecutivas en materia de cuencas intercomunitarias que, dentro de su ámbito territorial, se atribuyen a la Generalitat. Estas alegaciones se refieren a las letras a) y c) del art. 117.3 EAC.

En el primer caso, se considera que la referencia a «medidas adicionales» de protección y saneamiento de los recursos hídricos es contradictoria y disfuncional, pues mezcla funciones de diversa naturaleza y alcance, pudiendo tratarse de simples decisiones administrativas que, para que sean operativas, deben plasmarse necesariamente en instrumentos de naturaleza normativa. Además, esta atribución pudiera llevar a la adopción de medidas singulares que pueden menoscabar e interferir las competencias o medidas que, para el ámbito de la cuenca o demarcación hidrográfica, haya adoptado el plan hidrológico o el organismo de cuenca, condicionando, además, el ejercicio de las competencias sectoriales del resto de Comunidades Autónomas. La única manera, concluye el recurso, de salvar la constitucionalidad de la letra a) del art. 117.3 EAC es la de circunscribir su operatividad a los usos y aprovechamientos que se realicen únicamente en el tramo catalán de la cuenca del Ebro, lo cual limitaría muy notablemente la eficacia de las medidas adoptadas.

En el caso de la letra c) se considera que la referencia final a la legislación estatal salva su constitucionalidad e impide que pueda hacerse un reproche concreto a la misma siempre que, efectivamente, las facultades de policía atribuidas a la Generalitat respeten el principio de unidad de gestión de cuenca. No obstante, lo que sí cabe reprochar a este precepto es que los Estatutos de Autonomía puedan incluir previsiones o mandatos vinculantes para el legislador estatal en el ámbito de su competencia.

Por otra parte, el art. 117.4 EAC prevé que la Generalitat emita un informe preceptivo para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique modificación de los recursos de su ámbito territorial. El Gobierno recurrente aduce que no se da la concurrencia perfecta de competencias sobre la que está construida la doctrina del Tribunal. La autorización administrativa de un trasvase entre cuencas no es una decisión administrativa que entre en concurrencia con las competencias sectoriales que puedan corresponder a la Generalitat, sino una decisión que por su relevancia corresponde a las Cortes Generales. A ello hay que añadir que el procedimiento de elaboración del Plan Hidrológico Nacional contempla mecanismos participativos suficientes para garantizar que los intereses autonómicos sean tenidos en cuenta. Por ello, la intervención singularizada de la Generalitat, plasmada en un informe previo, se considera que no respeta el ejercicio de las competencias estatales previstas en el art. 149.1.22 CE ni la función propia que corresponde a un Estatuto de Autonomía.

El recurso también se dirige contra la letra g) del art. 144.1 EAC, que establece que «corresponde a la Generalitat la competencia compartida en materia de medioambiente y el establecimiento de normas adicionales de protección. Esta competencia compartida incluye en todo caso: ... La regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de Cataluña, así como los efectuados en las aguas superficiales y subterráneas que no pasen por otra Comunidad Autónoma. En todo caso, dentro de su ámbito territorial, corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas».

Señala el recurso que los vertidos a aguas interiores o a aguas superficiales y subterráneas de las cuencas internas merece un reproche general, relacionado con la noción de competencia compartida y el deber de la regulación que haga Cataluña de respetar las normas básicas dictadas por el Estado en la materia ex art. 149.1.23 EAC.

Por lo que atañe, en segundo lugar, a la atribución, dentro de su ámbito territorial, de la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas –que incluyen los realizados en la cuenca del Ebro–, el recurso da por reproducidas las consideraciones hechas respecto del art. 117.3 c) EAC, con el

añadido de que no se limita la competencia autonómica a lo que disponga la legislación estatal. Por ello se considera que dicha previsión merece un reproche de inconstitucionalidad al no respetar las competencias que para la autorización de vertidos corresponden a la Confederación Hidrográfica del Ebro, sin perjuicio de que, de acuerdo con la legislación sectorial sobre la materia, pueda encomendarse mediante convenio la tramitación de dichas autorizaciones a la Generalitat.

La impugnación de los preceptos relativos a la gestión de agua concluye con la del art. 169.6 EAC. El reproche de constitucionalidad que se hace al mismo es que no salva las competencias del Estado en materia de aguas (art. 149.1.22 CE), a diferencia de lo que ocurre con marina mercante y puertos, que sí quedan salvadas.

d) El segundo ámbito material de competencias objeto de impugnación es el relativo a las denominaciones e indicaciones geográficas de calidad. El Gobierno de La Rioja recurre concretamente el art. 128.3 EAC, relativo a las competencias de la Generalitat en relación con las denominaciones que, como en el caso de la denominación de origen cava, superen el ámbito territorial de Cataluña.

La representación del Gobierno riojano pone de relieve que la Ley 24/2003 de la viña y del vino se ha dictado como normativa básica al amparo del art. 149.1.13 CE, y que parece fuera de toda duda que al Estado le corresponde regular y gestionar aquellas denominaciones de origen de ámbito supracomunitario. Al atribuirse a la Generalitat facultades de gestión y control sobre los órganos de las tales denominaciones relativas a terrenos e instalaciones situados en Cataluña en los términos que prevean las leyes –que deben ser estatales–, el precepto impugnado es inconstitucional porque predetermina un determinado contenido al legislador estatal. Algo similar ocurre con la previsión de que la Generalitat participe en los órganos de la denominación y en el ejercicio de sus facultades de gestión, previsión que se considera predetermina el contenido de una decisión que corresponde en exclusiva al legislador estatal.

e) Las alegaciones del Gobierno de La Rioja en relación con el título VI del EAC, relativo a la financiación de la Generalitat, comienzan con unas consideraciones generales sobre los principios constitucionales y sobre el bloque de constitucionalidad en materia de financiación autonómica, que se acompañan de unas reflexiones que subrayan la legitimación del Gobierno autonómico para impugnar los preceptos estatutarios contenidos en dicho Título por los efectos y consecuencias que tienen para las restantes Comunidades Autónomas y para los principios de igualdad entre españoles y de solidaridad entre territorios.

A continuación, el Gobierno recurrente recuerda que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas está sujeta a una serie de límites constitucionales como la unidad de la Nación española (art. 2 CE), la solidaridad entre nacionalidades y regiones (arts. 2 y 156.1 CE), la coordinación con la Hacienda estatal (art. 156.1 CE), y la facultad del Estado de aprobar la ley orgánica a la que se refiere el art. 157.3 CE. Aunque los Estatutos de Autonomía pueden y deben regular algunos aspectos de la financiación autonómica como la formulación del titular del poder tributario y presupuestario autonómicos, la enumeración de las fuentes de financiación autonómica o el desarrollo de los principios que la rigen, el bloque de constitucionalidad en esta materia está formado por la CE y por la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), norma que cumple una función constitucional específica que no puede ser suplantada por los Estatutos aunque éstos también tengan rango orgánico. Por ello, en el supuesto que un Estatuto invada el contenido propio de la LOFCA se produce una vulneración de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad como complemento y derivación de la misma.

Partiendo de dicho bloque de la constitucionalidad el Gobierno de La Rioja considera contrarios al sistema constitucional de financiación los siguientes preceptos estatutarios: art. 201.3 en relación con el art. 210; art. 201.4 en relación con la disposición adicional cuarta; art. 202.3 b), en relación con las disposiciones adicionales séptima, octava, novena, décima y undécima; art. 204; art. 205 y art. 206 EAC.

El art. 201 EAC, por cuanto desborda el marco constitucional de la financiación autonómica al establecer un modelo bilateral incompatible con la Constitución y con la

LOFCA. Desde un punto de vista formal, la referencia a la LOFCA contenida en el primer apartado de este precepto resulta insuficiente, puesto que inmediatamente se olvida del marco de simetría y multilateralidad existente en el seno de la LOFCA, máxime, cuando las decisiones de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat predeterminan la ulterior opinión del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Las consecuencias de ello son la desaparición del espacio fiscal del Estado en Cataluña, que la Generalitat se quede con más recursos y aporte menos al Estado, y que el modelo previsto en el EAC no sea generalizable a las restantes Comunidades Autónomas.

Desde un punto de vista material, la inconstitucionalidad del art. 201 EAC se concreta en dos aspectos. En primer lugar, el Gobierno recurrente afirma la inconstitucionalidad del art. 201.3 en relación con el art. 210 EAC, puesto que la creación de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat pone fin al escenario de multilateralidad previsto en la LOFCA, crea un modelo de soberanía financiera compartida entre Estado y Generalitat, y vulnera el principio constitucional de coordinación entre las Haciendas autonómicas y estatal. En segundo lugar, denuncia la inconstitucionalidad del art. 201.4 EAC en relación con la disposición adicional cuarta del propio Estatuto por atentar contra el art. 138.2 CE y contra el art. 2.1 c) LOFCA. Al amparo de dicha disposición adicional se deja abierta una puerta al reconocimiento de las balanzas fiscales sin que las restantes Comunidades se hayan pronunciado al respecto y se deja al libre criterio de la Comisión Mixta Estado-Generalitat la determinación de los supuestos en que se produzca una discriminación respecto de Cataluña.

El Gobierno de La Rioja aduce, asimismo, que el art. 202.3 b) EAC es inconstitucional en relación con las disposiciones adicionales séptima, octava, novena, décima y undécima –aunque respecto de esta última nada argumenta– por obviar la relación de multilateralidad con las demás Haciendas autonómicas prevista por el bloque de la constitucionalidad, y por obligar al Estado a modificar la normativa sobre cesión de tributos.

La demanda considera que los apartados 1 y 4 del art. 204 EAC, en relación con la disposición final segunda EAC, resultan inconstitucionales por reconocer al Parlamento de Cataluña la capacidad de regular las atribuciones de la Agencia Tributaria de Cataluña en los procedimientos que afecten a tributos estatales cedidos totalmente a la Generalitat, lo cual contradice lo dispuesto en los arts. 10 y 19 LOFCA. A partir de estas mismas razones, la demanda argumenta sobre la inconstitucionalidad del art. 205 EAC. La revisión de los actos de gestión de la Agencia Tributaria de Cataluña derivados de la gestión de los tributos cedidos totalmente se considera contraria al art. 20 LOFCA y, por consiguiente, inconstitucional.

Por fin, el Gobierno de La Rioja impugna el art. 206 EAC, en concreto, sus apartados 3 y 5, que considera contrarios a los artículos 158.1 CE y 15 LOFCA, es decir, al modelo y al régimen de asignaciones de nivelación que concretan el principio de solidaridad. En particular, la exigencia de un esfuerzo fiscal para que se haga efectiva la aportación de Cataluña a las asignaciones de nivelación, así como que Cataluña no pierda posiciones en el orden de Comunidades según su renta per cápita produce, en opinión del Gobierno recurrente, una alteración del sistema de financiación autonómica al margen de los cauces previstos para ello que afecta especialmente a la Comunidad de La Rioja.

3. La Sección Tercera de este Tribunal, por providencia de 24 de octubre de 2006, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, así como al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes, y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya», lo que se realizó, respectivamente, en los núms. 262, de 2 de noviembre de 2006, y 4757, de 9 de noviembre de 2006.

4. Mediante providencia de 30 de octubre de 2006 la Sección Tercera acordó tener por personado al Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, y, según interesaba, prorrogarle en ocho días el plazo de presentación de alegaciones concedido en el proveído anterior.

5. Los Presidentes del Senado y del Congreso, por sendos escritos registrados el 8 y 14 de noviembre de 2006, comunicaron que las Mesas respectivas habían acordado dar por personadas a las Cámaras en el proceso constitucional y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Los Letrados del Parlamento de Cataluña y el Abogado de la Generalitat de Cataluña, por sendos escrito registrados el 10 y 16 de noviembre de 2006, respectivamente, se personaron en la representación que legalmente ostentan y solicitaron una prórroga para presentar las alegaciones, siendo concedidos ocho días del plazo, contados a partir del siguiente al de expiración del plazo ordinario, por providencia de la Sección Tercera de 16 de noviembre de 2006.

7. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado solicitando la desestimación total del recurso fue registrado el 28 de noviembre de 2006.

a) El Abogado del Estado formula dos precisiones en torno a las consideraciones generales con las que el Gobierno de La Rioja inicia su recurso de inconstitucionalidad. En primer lugar, afirma que no es función del Tribunal Constitucional dirimir debates doctrinales sobre la función y límites de los Estatutos de Autonomía; y en segundo lugar, sostiene que existe cierta incoherencia interna entre dichas consideraciones y el alcance concreto de la impugnación del Gobierno de La Rioja, pues éste se limita a unos pocos preceptos estatutarios.

Por lo demás, para exponer su posición en torno a dichas cuestiones se remite a las alegaciones primera, cuarta y séptima presentadas por la Abogacía del Estado en el recurso núm. 8045-2006.

b) Para el Abogado del Estado las alegaciones sobre el principio de bilateralidad formuladas por el Gobierno de La Rioja no contienen propiamente razonamientos sobre la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, sino una serie de afirmaciones que no siempre cuentan con el necesario apoyo argumental. En su escrito, el Abogado del Estado analiza separadamente los diversos preceptos invocados en el recurso, remitiéndose en algunos casos—en particular el de las alegaciones relativas al art. 210 EAC— a las realizadas sobre los mismos con ocasión del recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006.

En relación con el art. 3.1 EAC el Abogado del Estado señala que la bilateralidad no está reñida con el principio cooperativo, que puede desarrollarse en un marco tanto bilateral como multilateral. Lo que podría ser inconstitucional es bilateralizar lo que, de acuerdo con la Constitución, debe ser asunto de cooperación multilateral, o perjudicar indebidamente el interés de terceros con ocasión de decisiones bilaterales. Pero ninguna de las dos cosas ocurriría en el caso del art. 3.1 EAC.

Por lo que respecta al art. 174.3 EAC el Abogado del Estado indica que la demanda no aporta razonamientos específicos que justifiquen su impugnación. De ahí que para rechazar su pretendida inconstitucionalidad considere suficiente remitirse a las alegaciones realizadas con ocasión del recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006.

El art. 183 EAC, por otra parte, tan sólo pretende establecer un marco general y permanente de relación entre los Gobiernos estatal y autonómico, y no un determinado resultado de dicha colaboración.

Por fin, en relación con el art. 186 y la disposición adicional segunda EAC, que introducen la técnica del informe determinante, el Abogado del Estado señala que con esta técnica no se produce un desplazamiento de la capacidad decisoria del Estado, sino que únicamente se prevé un deber de motivación en los supuestos de discrepancia con el criterio expresado por la Generalitat.

Por último, el Abogado del Estado se refiere a la impugnación relativa a la técnica del informe previo o preceptivo –presente en diversos preceptos del EAC– si bien sea para remitir a lo que se diga en su momento en relación con el art. 117.4 EAC, dado que esta impugnación sólo se concreta para este caso.

c) La Abogacía del Estado da respuesta a las consideraciones del Gobierno de La Rioja sobre la definición y distribución de competencias en el EAC con una remisión a su escrito de alegaciones presentado con motivo del recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, dando por reproducidas las alegaciones sobre la tipología de las competencias de la Generalitat.

A continuación procede a defender la plena constitucionalidad de todos los preceptos estatutarios sobre la gestión del agua.

Para dar respuesta a la alegación del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja relativa al art. 117.1 EAC, que concreta la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de aguas que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias, el Abogado del Estado aduce que la exclusividad de la competencia autonómica no implica la completa exclusión de otras competencias estatales que concurren sobre la materia. Esta afirmación se fundamenta a partir del proceso de elaboración del art. 110 EAC, cuya versión final suprimió el término «excluyente». Por otra parte, afirma que de la doctrina constitucional se deriva que la aceptación de una competencia como exclusiva, no supone que se trate de una competencia ilimitada. En conclusión, el Abogado del Estado considera constitucionalmente legítimo que las Comunidades Autónomas asuman competencias exclusivas en materia de cuencas intracomunitarias, con respeto del ejercicio de sus competencias por otras Administraciones y, en particular, de la competencia planificadora estatal.

La impugnación del art. 117.2 EAC se rechaza por basarse en críticas de pura técnica legislativa carentes de relevancia constitucional y porque el propio recurso reconoce que existe una interpretación del precepto conforme con la Constitución. En la medida en que el precepto impugnado se remite a los términos que establece la legislación estatal, concluye que es al Estado, titular de la competencia, a quien corresponde con plena libertad de configuración atribuir concretamente la competencia y la participación y especificar la forma de ejercicio de la misma, teniendo el precepto estatutario carácter meramente orientador hasta que no se recoja por la norma estatal.

La impugnación del art. 117.3 EAC se rechaza argumentando que se limita a recepcionar la doctrina sentada por este Tribunal en la STC 227/1988, de acuerdo con la cual la participación de las Comunidades Autónomas en la planificación hidrológica resulta necesaria como instrumento general de colaboración y coordinación. En cualquier caso, es al legislador estatal al que le corresponde concretar la fórmula de participación autonómica en la planificación estatal. En cuanto a la participación en los órganos estatales de gestión de las cuencas intercomunitarias, el Abogado del Estado considera que se trata de una posibilidad que depende de la legislación estatal y no de una exigencia constitucional. De ahí que el precepto estatutario recurrido no pueda producir el efecto de vincular a futuros legisladores estatales, pudiendo entenderse como tal la decisión de la Generalitat de participar en tales órganos si ello está previsto en la legislación estatal. La impugnación de la letra a) de este precepto se rechaza aduciendo que no puede basarse en la mera posibilidad de que una potestad constitucionalmente legítima sea utilizada de un modo inconstitucional. Por su parte, la impugnación de la letra c) se rebate aduciendo que la propia demanda admite que este precepto es constitucional siempre que se respete el principio de unidad de cuenca. Añade que de la dicción del precepto se deduce que no contiene un mandato al legislador, sino una remisión plena al mismo.

El art. 117.4 EAC –afirma el Abogado del Estado– únicamente articula un mecanismo de colaboración a través de la técnica del informe preceptivo, la cual no altera la titularidad competencial al tratarse de un informe previo, no vinculante y ni siquiera determinante.

La impugnación del art. 144.1 g) EAC también se rechaza en su totalidad, señalando, en primer lugar, que el recurso se limita a reprochar el uso de la técnica del blindaje competencial sin mayor desarrollo argumental, lo cual lleva al Abogado del Estado a

remitirse a las alegaciones que en relación con este punto se realizaron en el recurso de inconstitucionalidad 8045-2006, y aduciendo, en segundo lugar, que no existe inconveniente constitucional a la misma, puesto que se trata de competencias ejecutivas en un ámbito –los vertidos– que se integra en la materia de medio ambiente.

Finalmente, la impugnación del art. 169.6 EAC se rechaza remitiéndose a lo señalado respecto del art. 117.1 EAC.

d) El Abogado del Estado rechaza también los diversos motivos de impugnación del art. 128.3 EAC, relativo a las denominaciones e indicaciones geográficas y de calidad. Tras recordar las reglas de distribución de competencias en materia de denominaciones de origen establecidas en la STC 112/1995 y, concretamente, la posibilidad que el Estado pueda ordenar las denominaciones de alcance supracomunitario con base en el art. 149.1.13 CE, propone una interpretación de conformidad del precepto impugnado en el sentido de que las leyes a las que remite el mismo son leyes estatales, de modo que es al Estado al que le corresponde atribuir a la Generalitat de Cataluña el ejercicio de las facultades de gestión y control mencionadas en el mismo. Desde esta perspectiva, el precepto estatutario impugnado carecería de eficacia hasta que el legislador estatal atribuyese a la Generalitat el ejercicio de las mencionadas facultades de gestión y control. Finalmente y por lo que respecta al inciso final del art. 128.3 EAC, se considera que la previsión de participación de la Generalitat en los órganos de la denominación y en el ejercicio de sus facultades de gestión no predetermina ni la forma ni los efectos de la misma ni produce desplazamiento competencial alguno.

e) Las alegaciones del Abogado del Estado en relación con el título VI EAC comienzan señalando que la demanda coincide básicamente con el planteamiento sostenido por la representación del Gobierno central en el recurso 8045-2006 en el sentido de que los Estatutos deben ceder ante la preeminencia competencial de la LOFCA, norma a la que la Constitución se remite expresamente para regular el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas. Aunque el establecimiento de ciertos principios de la Hacienda de la Generalitat tiene una evidente conexión con el contenido propio de los Estatutos, el Abogado del Estado considera que la doble condicionalidad a la que se refería en el recurso 8045-2006 al tratar el tema del Poder Judicial es predicable de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas. Ello supone que si el EAC recoge preceptos inconciliables con la LOFCA los mismos carecen de eficacia mientras no se recojan en la ley orgánica específica.

El Abogado del Estado descarta que las atribuciones de competencias en materia de financiación a una Comisión Mixta (art. 201.3, en relación con el art. 210 EAC) vulneren el principio de reserva de ley en materia tributaria y la competencia estatal para definir el modelo de financiación a través de ley orgánica. Señala que las concretas facultades que se atribuyen a la Comisión son puramente ejecutivas o de establecimiento de mecanismos de colaboración, sin que le corresponda el desarrollo de todo el modelo de financiación autonómica.

Por lo que se refiere al art. 203.6 EAC, el Abogado del Estado pone de manifiesto que este precepto no sólo condiciona la capacidad normativa tributaria a los principios de equidad y eficiencia, sino que también debe basarse en ellos, lo que no implica sustituir las normas constitucionales que le son de aplicación.

Y, en relación con el art. 206.3 y 5 EAC, expone que la Constitución no predetermina un modelo concreto de financiación ni un preciso equilibrio inalterable entre los tres principios que lo informan –autonomía, solidaridad y coordinación–, pudiendo los Estatutos de Autonomía establecer límites a la solidaridad en garantía de la suficiencia financiera. A ello añade que, en cualquier caso, este precepto carece de virtualidad en tanto no se precise en la LOFCA, cuyos mecanismos de solidaridad no pueden ser desplazados por el EAC.

El Abogado del Estado también niega que el establecimiento de límites a los mecanismos de nivelación y el compromiso de la inversión del Estado en Cataluña en proporción a su participación al producto interior bruto español (disposición adicional tercera EAC) resulten contrarios al principio de solidaridad. Así, afirma que lo primero es una evidente plasmación del equilibrio entre los principios de solidaridad y autonomía financiera y lo segundo puede ser complementado con otros criterios que hagan al modelo de financiación, globalmente considerado, solidario.

Respecto de los arts. 202.2 y 203.1 EAC, señala que en el propio recurso se vierte una interpretación conforme a la Constitución, al mencionar que los recursos de que disponga la Generalitat sólo pueden emplearse en el desarrollo y ejecución de las competencias que le correspondan de acuerdo con la Constitución y el Estatuto.

8. El escrito de alegaciones del Parlamento de Cataluña fue registrado el 12 de diciembre de 2006 y en el mismo se solicitó la desestimación íntegra de la demanda.

a) El escrito se inicia con unas consideraciones preliminares que, por un lado, pretenden poner de relieve que el recurso va más allá del acuerdo del Consejo de Gobierno que decidió interponerlo y que, por otro, instan su inadmisibilidad en los supuestos en que la impugnación carece de fundamentación. Por lo que respecta a la primera cuestión, se contrasta el acuerdo del Gobierno autonómico de 5 de octubre de 2006 con el escrito de interposición del recurso para llegar a la conclusión que este se refiere a preceptos del título I EAC (arts. 15-54), a la tipología y alcance territorial de las competencias (arts. 110-115) y a diversos preceptos relativos al Poder Judicial en Cataluña y a la Administración de Justicia (arts. 95.1 y 2, 96, 97, 102.1, 103 y 107) que no fueron mencionados en dicho escrito y que, por lo tanto, no puede considerarse que son objeto de recurso. Por otra parte, se considera inadmisibles la impugnación del Gobierno recurrente cuando ésta es genérica y sin fundamentación, puesto que ello vulnera el art. 33.1 LOTC y el deber de colaboración con la jurisdicción del Tribunal reconocido jurisprudencialmente (STC 36/1994).

b) La representación procesal del Parlamento de Cataluña comienza sus alegaciones en relación con el principio de bilateralidad señalando que la literalidad del art. 3.1 EAC desmiente que dicho principio constituya el criterio esencial de las relaciones entre la Generalitat y el Estado, pues ni es el único principio, ni se cita en primer lugar, de modo que no hay reparo constitucional en referirse de modo abstracto y genérico a los principios de multilateralidad, bilateralidad y a los restantes principios reflejados en dicho precepto. En el caso de los dos primeros, se señala, además, que se trata de principios complementarios que constituyen elementos vertebradores de todo Estado compuesto.

Respecto de la impugnación del art. 174.3 EAC el Parlamento de Cataluña esgrime que los argumentos aducidos en el recurso son bastante confusos y no especifican el precepto constitucional vulnerado, con lo cual no se cumplen las exigencias del art. 33 LOTC.

En relación con el art. 183 EAC se señala que la existencia de una comisión bilateral Estado-Generalitat no es nueva y, sobre todo, no plantea problemas de constitucionalidad, habida cuenta que se trata de un órgano de participación y colaboración de la Generalitat en el ejercicio de las competencias estatales que afectan a esta última, así como de un marco permanente de relación e intercambio de información entre ambas Administraciones respecto a las respectivas políticas públicas. En ningún caso, además, las funciones de dicha comisión pueden dejar sin efecto o sustituir las decisiones que deba adoptar el Estado en ejercicio de sus competencias.

Por su parte, la disposición adicional segunda EAC se reputa plenamente constitucional, puesto que no supone que los informes determinantes de la Generalitat sean vinculantes para el Estado, sino que se limita a señalar el deber de este último de explicitar en el seno de la Comisión Bilateral los motivos por los que se ha apartado de los criterios indicados por la Generalitat en su informe. La disposición impugnada no supone, pues, ninguna merma en la capacidad de decisión del Estado, sino una simple garantía de que, en el ejercicio de las competencias por parte del Estado, éste disponga del conocimiento adecuado de los intereses de la Generalitat en determinados supuestos.

Finalmente, en el caso de la impugnación del art. 210 EAC la representación procesal del Parlamento se remite a las alegaciones formuladas en relación con la impugnación del sistema de financiación de la Generalitat de Cataluña (antecedente núm. 121 de la STC 31/2010).

c) La representación del Parlamento de Cataluña no ha formulado alegaciones sobre la cuestión relativa al régimen de distribución competencial previsto en el EAC, habida cuenta de que, como se ha señalado anteriormente, la voluntad de impugnar los artículos 110-115 EAC no figura en el acuerdo del Consejo de Gobierno de La Rioja de 5 de octubre de 2006.

En relación con la impugnación de los artículos relativos a la gestión del agua, el Parlamento rechaza la impugnación del art. 117.1 EAC aduciendo que la doctrina constitucional pretendidamente vulnerada, bien no existe, bien debe ser relativizada, ya que fue establecida con motivo de un recurso contra la Ley de aguas y no contra un precepto estatutario. Además, en el caso de la STC 227/1998 lo que el recurrente presenta como el contenido del art. 149.1.22 CE se corresponde en realidad con otros títulos competenciales (arts. 149.1.8, 149.1.13 ó 149.1.18 CE). También rechaza la impugnación del art. 117.2 EAC, porque pretende de este Tribunal un pronunciamiento interpretativo cuando el propio recurrente admite que existe una interpretación del precepto conforme con la Constitución.

Respecto del art. 117.3 EAC, el escrito del Parlamento de Cataluña señala que la previsión genérica de la participación de la Generalitat en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales no priva al Estado de la competencia para regular dicha participación ni entraña desviación respecto de la función del Estatuto como norma institucional básica. En el caso de la letra a) de dicho precepto, el Parlamento añade que el propio Gobierno recurrente reconoce que la norma puede ser interpretada de conformidad con la Constitución, más allá de que la interpretación que se hace de la misma no se considera mínimamente sostenible. Por lo demás, considera que la letra c) del art. 117.3 EAC se limita a recoger una previsión genérica, cuyo alcance y desarrollo concreto corresponde determinar al legislador estatal.

A continuación, entendiendo que la técnica del informe previo y preceptivo está plenamente justificada a la luz de la repercusión que los trasvases de cuencas pueden tener sobre las competencias autonómicas, rechaza la impugnación del art. 117.4 EAC.

Para el Parlamento no hay obstáculo constitucional para que, como hace el art. 144.1 g) EAC, un Estatuto precise el alcance y contenido de una competencia autonómica. Para contestar la impugnación del segundo inciso de este precepto, realiza una remisión a las alegaciones formuladas en relación con el art. 117 EAC, añadiendo simplemente que no existe impedimento constitucional para atribuir a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas, sin que el contenido de la Ley de aguas pueda constituir un límite al Estatuto. A mayor abundamiento, añade que, dada la situación de Cataluña, es difícil que pueda producirse algún tipo de repercusión o efecto extrajurídico en otras Comunidades Autónomas.

Finalmente, la impugnación del art. 169.6 EAC se rechaza por considerar, una vez más, que la falta de mención de una competencia estatal que pueda confluir o influir sobre el mismo espacio físico no invalida la atribución competencial estatutaria, al margen de que el art. 149.1.22 CE no es la única competencia estatal que pueda aparecer en concurrencia con la competencia autonómica en relación con el transporte fluvial.

d) La representación del Parlamento de Cataluña también rechaza la impugnación del art. 128.3 EAC. Aun pareciendo lógico y habiendo sido aceptado jurisprudencialmente que las competencias sobre las denominaciones de origen supracomunitarias pertenecen al Estado, el hecho de no tratarse de una materia reservada al art. 149.1 CE posibilita que los Estatutos puedan atribuir a las Comunidades Autónomas competencias en este ámbito, siempre que no se perjudique la competencia estatal. Este sería el caso del precepto impugnado, que atribuye a la Generalitat únicamente unas facultades concretas, condicionando su alcance a lo que puedan establecer las leyes estatales. Por lo que respecta, finalmente, a la participación de la Generalitat en los órganos de las denominaciones supracomunitarias y en el ejercicio de sus facultades de gestión se señala que se trata de algo ya previsto desde los decretos de traspaso y cuya concreta plasmación corresponde hacer al legislador estatal.

e) Las alegaciones del Parlamento de Cataluña en relación con el sistema de financiación comienzan con unas consideraciones generales que pretenden contrarrestar lo que, en su opinión, constituye el punto de partida de la demanda: la existencia de un modelo cerrado de financiación en que la Constitución y la LOFCA niegan la capacidad de los Estatutos para establecer un modelo de financiación propio. Frente a ello, los representantes del Parlamento autonómico consideran que la Constitución establece un

modelo abierto de financiación. El Estado autonómico no implica necesariamente un modelo homogéneo del conjunto de Comunidades Autónomas, ni con respecto al nivel competencial ni en relación con los mecanismos de financiación.

El Estatuto ha desarrollado, a partir de la experiencia acumulada, un modelo nuevo plenamente respetuoso con los principios de solidaridad y coordinación, que al mismo tiempo garantice la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Cataluña, definida como la existencia real de la posibilidad de que la Comunidad pueda adoptar decisiones sobre la obtención de recursos económicos y, evidentemente, sobre el propio gasto. Posibilidad que no existe cuando la capacidad para intervenir en la determinación de los ingresos no es significativa en relación con el volumen total de recursos de que dispone la Comunidad misma; ni tampoco cuando el margen de libre disposición del gasto no es significativo en relación con el volumen total de éste.

Un segundo grupo de razonamientos se dirige a demostrar que el Estatuto respeta plenamente el principio de solidaridad. En este sentido, el Parlamento afirma que el desequilibrio territorial y la disparidad de dotación de capital público de que disponen las diversas Comunidades Autónomas sólo puede solucionarse a través de técnicas redistributivas que se engloban en el capítulo destinado a garantizar la solidaridad. Con esta finalidad, el art. 157.1.c) CE establece, entre los recursos financieros de las Comunidades Autónomas, las transferencias de un fondo de compensación (cuyo objetivo se define en el art. 158.2 CE), y otras asignaciones a cargo de los Presupuestos Generales del Estado. Y aunque el Tribunal ha manifestado que el objetivo de corregir desequilibrios territoriales no se agota con los instrumentos expresos en la Constitución (STC 146/1992, de 16 de octubre, FJ 1), tal afirmación no implicaría que la solidaridad constituya un concepto limitado que confiera al Estado la capacidad para incidir en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Lo que la Constitución establece es que la solidaridad es una carga del Estado que éste debe asumir respetando la autonomía financiera de los otros entes territoriales.

Argumenta la representación del Parlamento catalán que el Estatuto no establece límites a la solidaridad, sino que, respetándola, determina cuál es el margen de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, es decir, en qué términos y con qué límites el Estado puede incidir en la financiación de Cataluña sin alterar su nivel de autonomía. Ahora bien, en la medida en que la solidaridad es un principio que limita la autonomía financiera en virtud del art. 156.1 CE, el Estatuto necesita reconocer dicho principio, lo que no sería ninguna novedad: el art. 45 del Estatuto de 1979 ya determinaba cómo debía calcularse la aportación de Cataluña a la solidaridad interterritorial, siendo el porcentaje de participación en los ingresos del Estado el instrumento que permitiera hacer efectivos los principios de autonomía, suficiencia y solidaridad, en la medida en que la fijación del porcentaje se tenía que negociar a partir de los criterios establecidos por el citado art. 45 en su apartado 1, entre los cuales se encontraban el esfuerzo fiscal y la renta por habitante, que son dos de los elementos que los recurrentes consideran contrarios al principio de solidaridad.

Los Letrados del Parlamento de Cataluña también sostienen que el Estatuto respeta el principio de coordinación con la Hacienda estatal, al cual vincula el art. 156.1 CE la autonomía financiera, lo que, además, habría de relacionarse con una serie de competencias reservadas al Estado, como las relativas a bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y a la Hacienda general (art. 149.1.13 y 14 CE). Además, el art. 157.3 CE permite al Estado regular el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, las normas para resolver los conflictos que surjan y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades y el Estado.

Los preceptos impugnados establecen un conjunto de previsiones sobre las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma en términos de participación, colaboración y coordinación, que serían respetuosas con la Constitución y, especialmente, con los principios que inspiran el sistema de financiación. Tampoco puede aceptarse que el Estatuto imponga un modelo de relación al Estado al margen de éste mismo, ya que, por un lado, el Estatuto es aprobado también por las Cortes Generales, forma parte del ordenamiento jurídico del Estado y éste debe ampararlo como consecuencia de su vinculación positiva a la Constitución.

La representación del Parlamento de Cataluña prosigue sus alegaciones negando que la LOFCA constituya un parámetro de la constitucionalidad del Estatuto de Autonomía. También pone de relieve que los recurrentes ignoran que la disposición final de la LOFCA prevé que sus normas se interpreten armónicamente con las normas contenidas en los respectivos Estatutos, y que el Tribunal Constitucional ha manifestado que esa interpretación armónica resulta lógicamente obligada (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 3). Considera que la negación por los demandantes de que los Estatutos y la LOFCA deban interpretarse armónicamente tendría una finalidad muy concreta en su discurso: la exigencia de una interpretación armónica impediría entender que la LOFCA sea un parámetro de constitucionalidad del Estatuto de Cataluña, con lo que uno de los argumentos principales del recurso carecería de valor. Frente a ello se señala que tanto la LOFCA como el Estatuto se integran en el bloque de la constitucionalidad, por lo que la interpretación armónica resulta lógicamente obligada. Es más, el Estatuto es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Cataluña, pero también es una norma del Estado, que debe reconocerla y ampararla como parte integrante de su ordenamiento jurídico de acuerdo con el art. 147.1 CE. Por consiguiente, no pueden contraponerse el Estatuto y la LOFCA.

A continuación, el escrito de alegaciones del Parlamento de Cataluña se refiere a la autonomía financiera reconocida por la Constitución a las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias, y menciona la doctrina constitucional que conceptúa la Hacienda privativa de aquéllas como una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma (STC 14/1986, de 31 de enero, FJ 2). Reiterando el examen de las previsiones del art. 157.3 CE, se apunta que éste establece una situación facultativa, de forma que, para completar la configuración de las competencias financieras autonómicas, se habilita al legislador estatal para poder actuar si lo cree conveniente, lo que tendría dos importantes implicaciones: de un lado, las normas estatutarias relativas al sistema financiero autonómico pueden aplicarse aunque no exista la ley orgánica del art. 157.3 CE; de otro, dicha ley debe tener en cuenta el contenido de los Estatutos de Autonomía, que son las normas idóneas para establecer las competencias de las Comunidades Autónomas, incluidas las financieras. De ello infieren los Letrados del Parlamento que, en una eventual contradicción entre Estatuto y ley orgánica del art. 157.3 CE, si la regulación estatutaria se halla dentro de los límites establecidos por la Constitución, debe ceder la ley orgánica y, por lo tanto, cabría concluir que los Estatutos de Autonomía se pueden constituir en parámetro de constitucionalidad de la mencionada ley, pero ésta no puede serlo de los Estatutos. En este sentido, se cita la doctrina sentada en la STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 9.

Realizadas estas consideraciones generales en respuesta a los argumentos empleados por el Gobierno de La Rioja, los representantes del Parlamento catalán exponen sus alegaciones en torno a las concretas impugnaciones.

La impugnación de los artículos 201, 210 y de la disposición adicional cuarta EAC es preventiva, puesto que se basa en una serie de consecuencias que pudieran derivarse de los mismos. Desde un punto de vista material, los argumentos del Gobierno de La Rioja pueden agruparse en dos bloques: uno relativo al art. 201.3 en relación con el art. 210 EAC, y otro correspondiente al art. 201.4 en relación con la disposición adicional cuarta EAC. Por lo que respecta al primer bloque, la regulación estatutaria de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat permite rechazar la pretendida vulneración del principio de coordinación (art. 156.1 CE) y la creación de un modelo de soberanía financiera compartida. Dicha Comisión y el Consejo de Política Fiscal y Financiera operan en ámbitos distintos, siendo posible realizar una interpretación sistemática de los artículos 201.3 y 210 EAC en el sentido de que el desarrollo de las previsiones contenidas en el título VI EAC corresponde a la Comisión Mixta dentro del marco de competencias de ésta y sin perjuicio de que la formalización de sus acuerdos requiera la intervención de otros órganos.

Respecto del segundo bloque de argumentos, la representación del Parlamento de Cataluña considera que el Gobierno de La Rioja realiza una interpretación torticera del art. 201.4 EAC que prescinde de su literalidad y la invocación expresa del art. 138.2 CE. A

su vez, la referencia de la disposición adicional cuarta EAC a la evaluación del cumplimiento del art. 201.4 EAC pone de relieve el carácter proporcional del mismo.

Los representantes del Parlamento autonómico consideran contradictorio que se aduzca la LOFCA como único parámetro de control del artículo 202.3 b) EAC y de las disposiciones adicionales séptima, octava, novena, décima y undécima EAC cuando en otro momento de la demanda se reconoce que los Estatutos pueden enumerar y desarrollar en cierta medida las fuentes de financiación autonómica. Al margen de ello, la interpretación de la reserva de ley orgánica del art. 157.3 CE sirve a esta parte para defender que al Estado le corresponde la regulación del ejercicio de las competencias financieras, pero no la determinación de los recursos autonómicos, que debe hacerse necesariamente en los Estatutos. Ello implica que el Estatuto es la norma idónea para determinar el grado de participación en los recursos tributarios del Estado, sin perjuicio de que difiera la concreción del alcance de la cesión a una ley posterior, ley que es debida no porque se establezca una imposición ilegítima al Estado, sino porque lo dispone el Estatuto de acuerdo con la Constitución.

Por lo que se refiere a las disposiciones adicionales mencionadas la representación del Parlamento de Cataluña se limita a poner de relieve la coincidencia con la disposición adicional sexta del EAC de 1979, cuya constitucionalidad fue confirmada en la STC 181/1988.

En respuesta a las alegaciones de la demanda relativas al artículo 204.1 y 4, y a la disposición final segunda EAC, el Parlamento de Cataluña recuerda que el art. 156.2 CE prevé que los propios Estatutos contemplen la posibilidad que las Comunidades Autónomas actúen como delegados o colaboradores del Estado en la gestión de los recursos tributarios estatales. Dicha previsión, que impide que la LOFCA desplace a los Estatutos en este punto, no afecta a la categoría normativa del tributo y conlleva que lo dispuesto en el Estatuto sea plenamente compatible con el art. 19.2 LOFCA. Por su parte, la previsión del art. 204.4 y de la disposición final segunda EAC tampoco se considera contraria a este último precepto, puesto que la ley prevista en el art. 204.4 EAC no es una norma que establezca la regulación sustantiva del sistema tributario, sino la creación de la Agencia Tributaria de Cataluña, organismo que se integra en las instituciones de autogobierno de esta Comunidad Autónoma.

El Parlamento considera que la impugnación del art. 205 EAC se limita al primer párrafo de este precepto, que prevé que la Generalitat debe asumir la revisión económico-administrativa de los actos de su propia Administración tributaria. Y añade que no existe contradicción con el art. 20.1 b) LOFCA, ya que la asunción de dicha función deriva de la delegación de la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos por parte del Estado. Por otro lado, en la medida en que se trate de una atribución competencial, no hallándose la materia concreta reservada al Estado por el art. 149.1 CE, nada impide su asunción estatutaria por la Comunidad Autónoma.

También resulta prematura la impugnación del art. 206.3 y 5 EAC, puesto que no se define exactamente qué es el esfuerzo fiscal similar. Paralelamente el Parlamento catalán rechaza que el art. 206.3 EAC vulnere el art. 158.1 CE, ya que lo que prevé el primer precepto es una limitación a la autonomía financiera de la Generalitat en beneficio del conjunto de Comunidades Autónomas, sin que ello limite la capacidad del Estado para establecer la garantía de un nivel mínimo de prestación de servicios públicos fundamentales en todo el territorio. Por lo que se refiere al art. 206.5 EAC, se considera que los límites a la solidaridad previstos en el mismo impiden que el sistema de financiación sea contrario al art. 40.1 CE y, concretamente, al principio de equidad. La cita de la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 11 de noviembre de 1999 también sirve para concluir que el sistema de solidaridad debe reducir las diferencias, pero no eliminarlas, puesto que lo contrario sería un privilegio para determinados territorios y un desincentivo para otros.

9. El Gobierno de la Generalitat, por escrito registrado el 12 de diciembre de 2006, solicitó la desestimación íntegra de la demanda.

a) La representación procesal del Consejo de Gobierno de la Generalitat sostiene que en el Estatuto impugnado no se produce extralimitación alguna en su contenido. Para

ello parte de que el Estatuto es una norma institucional básica que tiene un triple contenido: uno necesario e indisponible determinado por los arts. 147.2 y 69.5 CE; otro previsto por la Constitución, pero disponible para el legislador estatuyente, integrado por los arts. 3.2, 4.2, 133.2, 156.2, 145, 152.1 y 152.3 CE; y finalmente, un contenido no previsto expresamente por el texto constitucional, pero directamente conectado con la función constitucional del Estatuto como norma institucional básica, que incluye, entre otras cosas, las relaciones de las instituciones autonómicas con los ciudadanos y con las instituciones estatales y autonómicas. En su opinión, ninguno de los preceptos del nuevo Estatuto se encuentra al margen de estos contenidos constitucionalmente legítimos.

Para el Gobierno de la Generalitat, el EAC tampoco incide en lo que la demanda denomina contenido negativo de los Estatutos. En este sentido, analiza en primer lugar la relación entre los Estatutos y las reservas específicas de ley orgánica contenidas en la Constitución. Siendo los Estatutos aprobados por ley orgánica, considera que las normas estatutarias que inciden en materias reservadas a la ley orgánica cumplen las exigencias procedimentales de esta fuente del Derecho. Tales previsiones estatutarias constituyen normas específicas para la Comunidad Autónoma que deberán ser recogidas posteriormente por la correspondiente ley orgánica, puesto que es el legislador orgánico estatal quien se ha comprometido a ello. En la medida, sin embargo, en que lo anterior debe entenderse sin perjuicio del principio según el cual los Estatutos no pueden sustituir a otras leyes orgánicas a las que la Constitución ha reservado un contenido propio, resulta necesario atender al contenido propio de estos enunciados constitucionales y diferenciar entre un ámbito de «reserva absoluta» y otro de «reserva relativa». Se trata de reservas enunciadas en términos genéricos y en las que puede distinguirse un núcleo, sin el cual la materia reservada a la ley orgánica no sería reconocido o quedaría vacía de contenido propio, así como un halo, contorno o zona de penumbra, que abarca otros posibles contenidos. En esta zona de penumbra el legislador orgánico dispondría de un cierto margen para intervenir, disponibilidad que también debería reconocerse al legislador estatuyente en función de distintas, pero también legítimas, opciones de desarrollo constitucional, una de las cuales se plasmaría en el Estatuto de Autonomía recurrido.

El Gobierno de la Generalitat de Cataluña recuerda que cuando el Tribunal Constitucional se ha hallado ante una supuesta antinomia entre un precepto estatutario y otro de una ley que ha considerado amparado por una remisión constitucional, nunca ha declarado la inconstitucionalidad del Estatuto (*vgr.* STC 56/1990, de 29 de marzo). Esta solución integradora encontraría su equivalente en la aparente colisión entre los preceptos protegidos por sendas reservas constitucionales (*vgr.* arts. 147.2 y 122.1 CE).

Atendiendo a la apuntada distinción en la intensidad de la reserva constitucional de ley orgánica, el Gobierno de la Generalitat sostiene que cuando algún precepto estatutario se aleja del núcleo de reserva debería primar el que se inscribe dentro del núcleo de la reserva absoluta, debiendo darse primacía a la norma, sea la ley orgánica o el Estatuto, que cumple el mandato constitucional. Si el precepto estatutario se encuentra en una situación de precedencia temporal, resultaría inaplicable hasta tanto se adapte la ley orgánica al sentido apuntado por el Estatuto. En cambio, si ninguna de las dos previsiones se encuentra dentro del núcleo de la reserva, entonces debería primar la mayor resistencia del Estatuto si la otra norma es posterior y, si es anterior, la fuerza activa del Estatuto determinaría la inaplicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma del precepto de la ley orgánica contrario al Estatuto, recayendo en el legislador estatal el deber de adecuar esa norma en la medida en que resulte incompatible con el Estatuto. Las dos voluntades concurrentes en la aprobación del Estatuto habrían convenido en la regulación de contenidos ajenos al art. 147.2 CE, sin invadir reservas constitucionales, por lo que este contenido no necesario impediría, bajo tacha de inconstitucionalidad por antiestatutaria, una regulación estatal unilateral en sentido contrario al pactado en el Estatuto.

En el caso del Estatuto ahora controvertido, sostiene la representación del Gobierno de la Generalitat que no puede imputarse al Estatuto la invasión de la reserva material formulada por la Constitución a favor de las leyes orgánicas. Sin perjuicio de un posterior análisis de los supuestos específicos en los que se concreta esta imputación, el escrito de

alegaciones del Gobierno catalán avanza que el Estatuto, en tanto que norma institucional básica, no sólo puede, sino que debe incorporar determinadas referencias a materias y órganos que hallan su regulación sustantiva en esas leyes orgánicas, siendo así que esas referencias se han mantenido en la vertiente externa de las reservas constitucionales a favor de las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y de financiación de las Comunidades Autónomas. En tanto que ley orgánica estatal, el Estatuto podría legítimamente complementar al propio legislador orgánico condicionándolo externamente en algunos aspectos concretos. Así lo demostrarían las previsiones sobre determinadas materias reguladas por la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas contenidas tanto en el Estatuto de Cataluña de 1979 como en otros textos estatutarios.

Las alegaciones del Gobierno autonómico también rebaten la pretensión de los recurrentes que afirman que los Estatutos de Autonomía no pueden contener catálogos de derechos. Para ello se aduce que los derechos y principios rectores estatutarios se conectan y están relacionados con el sistema de distribución de competencias, esto es, con un contenido necesario de los Estatutos. Por otro, también se señala que los derechos tienen una dimensión objetiva que hace que los mismos se proyecten sobre la actuación de todos los poderes públicos autonómicos. A ello se une que, como establece el art. 37.4 EAC, dicho catálogo no supone ninguna alteración del sistema de distribución de competencias ni ningún cuestionamiento de los derechos fundamentales, que salvaguardando los arts. 81.1 y 149.1.1 CE pueden ser desarrollados por las Comunidades Autónomas con competencias en materias afectadas por los mismos.

Por último, el Gobierno catalán también rebate que los Estatutos no puedan, como aducen los recurrentes, definir y concretar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y la respectiva Comunidad Autónoma. Partiendo de que el art. 147.2.d) CE no fija ningún criterio metodológico para asumir las competencias autonómicas ni impide un mayor o menor grado de densidad normativa en la definición de las materias sobre las que se proyectan, y de que el legislador estatuyente tiene que interpretar los preceptos constitucionales que regulan esta materia, se considera que los Estatutos no sólo atribuyen competencias a las Comunidades Autónomas, sino que también delimitan, desde su vertiente negativa, las competencias que permanecen en sede estatal y las que revierten al Estado. En el caso concreto de las competencias que se definen como exclusivas en el Estatuto, se señala que el propio Estatuto prevé que deberán respetarse las competencias que la Constitución atribuye al Estado, por lo cual no es posible deducir que se excluya toda competencia estatal. Por lo que respecta a las competencias compartidas, se señala que no se impide que el legislador estatal fije las bases con criterios que pueden variar en función de las diversas materias. La novedad del Estatuto en este punto está en que respecto de Cataluña tendrán la condición de legislación básica únicamente los principios o común denominador normativo que cumplan la condición de haber sido fijados en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el Estatuto. En este sentido, también se destaca que la doctrina del Tribunal Constitucional ha admitido tanto la posibilidad de que el Estado disponga de reglas básicas diferenciadas para distintas Comunidades Autónomas, como que las bases no sean de aplicación en determinadas Comunidades cuando ello resulte de la Constitución o del Estatuto (SSTC 214/1989, 140/1990, 109/1998, 30/2000 y 222/2006).

b) Tras dar respuesta a las consideraciones generales incluidas en el recurso de amparo, el escrito de alegaciones presentado por la representación procesal del Gobierno catalán procede a responder las alegaciones de contenido material, comenzando, en paralelo al recurso presentado, por el examen del artículo 3 EAC y del principio de bilateralidad. La bilateralidad –afirma– es uno de los principios de la amplia red de relaciones entre las diversas Administraciones públicas que llenan de contenido el principio general de colaboración que se deriva del principio de lealtad institucional y que incluye el principio de multilateralidad que el artículo 3 menciona expresamente.

En este mismo orden de cosas indica que la participación de la Generalitat en los procesos de toma de decisión y en las instituciones estatales responde a la necesidad de

ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados. Por lo demás –añade– el Estatuto recoge los instrumentos bilaterales de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas que ya estaban previstos en nuestro ordenamiento jurídico, sin que, en términos generales, tal incorporación resulte contraria a la Constitución. En primer lugar, porque el propio Estatuto indica de forma clara que la participación en los órganos y mecanismos de colaboración en ningún caso puede suponer una afectación del sistema de competencias. En segundo lugar, porque no se pretende que los acuerdos adoptados en el marco de los instrumentos multilaterales o bilaterales de colaboración se impongan sobre la voluntad de los que constitucionalmente tienen atribuida la competencia para adoptarlos. Y finalmente, porque la regulación estatutaria de los efectos de dichos instrumentos permite afirmar que no impiden que se acuda a los instrumentos de carácter multilateral cuando ello sea constitucionalmente necesario, ni permitan que esa relación bilateral pueda perjudicar el interés de terceros.

A continuación procede a analizar cada uno de los instrumentos de cooperación bilateral recogidos en el Estatuto, pues, según señala, todos ellos han sido cuestionados en el escrito de interposición del recurso. En concreto y, por lo que se refiere expresamente al presente recurso de inconstitucionalidad, la representación procesal del Gobierno catalán sostiene en relación con el art. 183 EAC que la Comisión Bilateral Estado-Generalitat no se configura como un mecanismo de colaboración que condicione el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado al previo acuerdo con la Generalitat. El precepto impugnado se limita a prever un órgano de colaboración de carácter general y permanente que permite que la Generalitat defienda sus competencias e intereses en el ejercicio de las competencias estatales. En la regulación de las funciones de dicho órgano también se tiene en cuenta el alcance de las competencias autonómicas, distinguiéndose entre la mera deliberación, la facultad de formular propuestas o la posibilidad de alcanzar acuerdos en los casos que corresponda, respetando en todo caso el sistema de distribución de competencias. No se autoriza, frente a lo que afirma el recurrente, que el sistema de fuentes sea sustituido por decisiones de dicha Comisión. También se defiende que la misma pueda deliberar y realizar propuestas en relación con proyectos de ley o programaciones económicas que incidan singularmente en el ámbito de competencias e intereses de la Generalitat, lo cual tampoco niega la capacidad de Estado para adoptar, en el ámbito de sus competencias, la decisión que estime adecuada.

Por lo que respecta a la disposición adicional segunda EAC, el Gobierno de la Generalitat señala que lo único que prevé es la necesidad de que el Estado motive en el seno de la Comisión bilateral las razones que le llevan a discrepar de un informe determinante de la Generalitat en los supuestos en que éste esté previsto. No se trata, pues, de establecer que la decisión de la Generalitat sea vinculante para el Estado, sino de garantizar que el ejercicio de las competencias estatales pondere adecuadamente los intereses implicados.

En referencia a la técnica de los informes o las posiciones determinantes y, en concreto, al art. 186 EAC, relativo a la participación de la Generalitat en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea, el Gobierno catalán defiende la constitucionalidad de este artículo a partir de la invocación de la STC 165/1994 y de la Ley 2/1997, de 3 de marzo, por la que se regula la Conferencia de Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. El Estatuto no pretende sustituir este marco multilateral de relación, sino se limita a establecer meros principios que deberán ser objeto de desarrollo por el legislador estatal. Sólo cuando la posición estatal afecte a competencias exclusivas de la Generalitat o cuando de ella puedan derivarse consecuencias administrativas o financieras especialmente relevantes se establece que la posición de la Generalitat será determinante, lo cual no supone que la misma se anteponga a la voluntad del Estado, sino que únicamente le obliga a motivar en el marco de la Comisión bilateral las razones por las que no acoge dicha posición. Finalmente, se recuerda que otros Estatutos también incorporan regulaciones similares.

El último de los instrumentos de participación a los que se alude son los informes previos y preceptivos al ejercicio de competencias estatales. Al igual que en los demás

casos, a través de esta técnica no se pretende alterar el sistema de distribución de competencias, sino posibilitar la participación autonómica en el ejercicio de las competencias estatales.

c) Con carácter previo al examen de los preceptos que afectan al ámbito competencial de La Rioja, el Gobierno de esa Comunidad realiza una serie de consideraciones sobre la definición y distribución de competencias en el EAC que parten de las alegaciones en torno a los límites al contenido de los Estatutos de Autonomía en este ámbito que han sido recogidas en el antecedente 19. A continuación, se centra en la consideración de los artículos relativos a la gestión del agua.

Partiendo de ello el Gobierno de la Generalitat rechaza la impugnación del art. 117.2 EAC por basarse no en criterios constitucionales, sino en que la norma no es necesaria. Se impugna, en definitiva, una determinada lectura del precepto que, además, no se corresponde a sus propios términos. Las competencias autonómicas se condicionan a los términos establecidos en la legislación estatal, sin que el precepto estatutario prevea nada sobre la intervención de la Comisión bilateral en este ámbito o sobre la marginación de los órganos de cuencas intercomunitarias. También se recuerda que el criterio de la unidad de cuenca es un criterio legal y no un principio inherente al art. 149.1.22 CE, así como que el concepto de dominio público no delimita por sí mismo competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En consecuencia, la previsión del art. 117.2 EAC relativa a la posibilidad de que la Generalitat asuma competencias en el dominio público hidráulico en los términos que establezca la legislación estatal puede ser interpretada y aplicada de manera respetuosa con el orden de reparto competencial constitucionalmente establecido.

Por su parte, la impugnación del art. 117.3 EAC es rechazada recordando, en primer lugar, que el Estatuto es una norma de origen dual, estatal y autonómico, que puede contener, en consecuencia, previsiones dirigidas al legislador estatal. Dicho apartado se limita a prever un principio de participación en el ejercicio de competencias estatales que puede ser desarrollado de diversos modos por el legislador estatal y que es absolutamente compatible con una eventual participación equivalente de las demás Comunidades Autónomas. Nada hay, pues, de garantía de una relación bilateral Estado-Comunidad Autónoma en dicho precepto. Por lo que respecta a la letra a) del art. 117.3 EAC la representación del Gobierno catalán vuelve a poner de relieve el carácter preventivo de la impugnación, así como que el art. 149.1.23 CE fundamenta expresamente las medidas adicionales de protección y saneamiento previstas en el mismo. A su vez, la impugnación de la letra c) se rechaza argumentando que la mención expresa a la legislación estatal impide una lectura de la misma contraria al orden competencial. También se recuerda que el traspaso de diversas funciones ejecutivas y de tramitación administrativa en materia de aguas a la Generalitat de Cataluña y a otras Comunidades, así como su posible delegación impiden considerar que se vulnera el texto constitucional.

La pretendida inconstitucionalidad del art. 117.4 EAC se niega poniendo de relieve que un trasvase en cuencas intercomunitarias afecta a diversas competencias autonómicas y que la técnica de colaboración prevista en el precepto impugnado no supone un menoscabo de las competencias estatales, puesto que se trata de un informe preceptivo y previo, pero no vinculante. A su vez, se recuerda que la doctrina constitucional ha aceptado que el legislador autonómico establezca fórmulas que permitan la colaboración horizontal en el caso de los trasvases (STC 123/2003, con cita de la STC 110/1998). De ello se deduce que con mayor motivo ha de poder hacerlo el legislador estatuyente. Finalmente, se señala que el art. 117.4 EAC no introduce un mecanismo de participación singular de la Generalitat ni impide que dicha participación se extienda a otras Comunidades Autónomas.

Por lo que respecta al art. 144.1 g) EAC la representación del Gobierno de Cataluña pone de relieve que, aun pudiendo ser redundante respecto del art. 117.1 EAC, la definición de la competencia autonómica como compartida pone de relieve que se respeta escrupulosamente el art. 149.1.23 CE. En el caso de la segunda parte del precepto, además de remitirse a lo señalado en relación con el art. 117.3 c) EAC, se señala que el carácter ejecutivo de la competencia autonómica hace innecesario que se cite expresamente la sujeción a la legislación estatal. A su vez, tampoco excluye el carácter coordinado y

armónico de las competencias estatales y autonómicas orientadas a la protección y mejora de la calidad del agua de los ríos.

En relación con el art. 169.6 EAC se señala que la materia transporte fluvial es distinta de la de aguas, lo cual hace innecesaria la cita del art. 149.1.22 CE. A su vez, la explícita limitación de la competencia autonómica al transporte que transcurre íntegramente por Cataluña evita cualquier duda de extralimitación competencial, al mismo tiempo que no niega en modo alguno la existencia de competencias estatales sobre dicha materia.

d) La representación del Gobierno de la Generalitat comienza sus alegaciones sobre la materia denominaciones de origen recordando la diversidad con que los Estatutos de Autonomía han regulado esta competencia, así como la posibilidad que el Estado intervenga en este ámbito en virtud del art. 149.1.13 CE. En su opinión, el precepto impugnado se limita a concretar en este ámbito las previsiones establecidas con carácter general en el art. 115 EAC en relación con el alcance territorial y los efectos de las competencias de la Generalitat. El art. 128.3 EAC no pretende otorgarle parte de las funciones de control que corresponden al órgano de control interno de las denominaciones de origen supracomunitario, sino determinar que es la Administración autonómica aquella bajo cuya tutela actúan tales denominaciones. En la medida, sobre todo, en que las facultades de la Generalitat se circunscriben a los términos que determinen las leyes se considera que el precepto estatutario no puede menoscabar ni las competencias estatales ni las de las restantes Comunidades Autónomas. Finalmente, tampoco la previsión de participación de la Generalitat en los órganos de gestión de las denominaciones supracomunitarias se considera inconstitucional, puesto que se trata de una previsión genérica que debe ser concretada por el propio legislador estatal.

e) Finalmente, el Gobierno de la Generalitat procede a considerar las alegaciones del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja relativa al régimen de financiación previsto en la EAC.

Señala, en primer lugar, que la dicción concreta del art. 201.3 EAC, al regular la Comisión Mixta Estado-Generalitat no supone vulneración del principio de reserva de ley tributaria, en la medida en que se establece que el acuerdo de dicha Comisión sobre los tributos cedidos se tramitará como proyecto de ley. Igualmente, destaca que esta Comisión, como mecanismo de coordinación bilateral, puede coexistir sin mayores problemas con la participación de la Generalitat en otros órganos multilaterales.

Por lo que se refiere a la asunción autonómica de capacidad normativa sobre elementos esenciales de tributos cedidos (arts. 203.3 y 6 y disposición adicional séptima EAC), la Generalitat destaca, por un lado, la necesidad de una previa intervención del Estado con una ley estatal de cesión que haga efectiva esa asunción de competencias y, por otro, el hecho de que lo previsto es tan sólo la participación de la Comunidad Autónoma en la fijación de esos elementos esenciales. Del mismo modo, en relación con la gestión de los tributos cedidos (arts. 203.4, 204.1 y 4 y 205 EAC), argumenta la Generalitat que la asunción de los concretos actos de gestión sólo se producirá en caso de previa delegación del Estado, que es una posibilidad expresamente prevista en el art. 156.2 CE.

La Generalitat pone de manifiesto, respecto del art. 206.3 EAC, que en el Estatuto no se restringe la solidaridad a unos concretos sectores y que, además, no se excluyen otras formas e instrumentos de solidaridad, limitándose a definir la solidaridad en términos de garantía de prestación de servicios a un nivel similar, siempre que exista un esfuerzo fiscal similar.

En cuanto a la previsión sobre el sistema de nivelación contenida en el art. 206.5 EAC, se argumenta que no puede ser considerado inconstitucional avanzar hacia una concreción de la solidaridad que haga más transparentes los flujos de nivelación entre Comunidades Autónomas que actualmente existen. Por ello, admitir que una Comunidad Autónoma que recibe fondos de solidaridad pueda quedar en una situación comparativamente mejor que aquélla que aporta fondos sería un privilegio contrario al art. 138.2 CE. Igualmente señala, respecto de la disposición adicional tercera EAC sobre inversiones en infraestructuras, que la previsión estatutaria de paliar una situación concreta de déficit histórico de inversión acumulado por causas de diversas disfunciones del sistema tiene plena cobertura constitucional.

La Generalitat afirma que las previsiones estatutarias en materia de autonomía de gasto (arts. 202.2, 203.1 y 218.1 EAC) son perfectamente constitucionales, careciendo de fundamento la presunción de que no se van a realizar en el ejercicio de las competencias que tiene asumidas.

Por último, también rechaza la Generalitat la impugnación de los preceptos relativos a la financiación de los entes locales (arts. 218.2, 3 y 5; 219.2; 220 y 221 EAC), destacando que la atribución de competencias en esta materia se realiza en el marco de la normativa del Estado.

10. Por diligencia de ordenación de 14 de diciembre de 2006 la Secretaria de Justicia del Pleno del Tribunal Constitucional hizo constar la personación en el procedimiento y la presentación de alegaciones por parte del Abogado del Estado, el Gobierno y el Parlamento de Cataluña, así como la personación del Congreso de los Diputados y del Senado, en estos dos casos sin presentar alegaciones.

11. La Generalitat y el Parlamento de Cataluña en sus respectivos escritos de alegaciones solicitaron la acumulación del presente recurso de inconstitucionalidad, por su conexión objetiva, con el núm. 8045-2006. El Magistrado don Pablo Pérez Tremps, mediante escrito dirigido a la Presidenta de este Tribunal el 27 de febrero de 2007, comunica que, habiendo tenido conocimiento de que se iba a estudiar en el Pleno la posible acumulación de diversos recursos de inconstitucionalidad al recurso núm. 8045-2006, de cuyo examen está excluido por ATC 26/2007, de 5 de febrero de 2007, considera que no debe intervenir en la resolución de las correspondientes acumulaciones. El Pleno de este Tribunal, por ATC 261/2007, de 24 de mayo, denegó la acumulación.

12. La Generalitat de Cataluña, mediante escrito registrado el 2 de marzo de 2007, planteó incidente de recusación del Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, entre otros, en el presente recurso de inconstitucionalidad, lo que fue inadmitido por el Pleno de este Tribunal por ATC 253/2007, de 22 de mayo.

13. El Magistrado don Pablo Pérez Tremps, mediante escrito dirigido a la Presidenta de este Tribunal el 29 de octubre de 2008, manifestó su voluntad de abstenerse en el examen, entre otros, del presente recurso de inconstitucionalidad, lo que no fue aceptado respecto de éste por ATC 38/2009, de 5 de febrero.

14. El Parlamento de Cataluña, mediante escrito registrado el 27 de mayo de 2010, solicitó que el Tribunal se declarara incompetente para proseguir y dictar Sentencia, entre otros, en el presente recurso de inconstitucionalidad, suspendiendo el procedimiento hasta que se haya producido la sustitución de los miembros cuyo mandato esté caducado y de la vacante existente, acordándose no haber lugar a lo solicitado por providencia de 27 de mayo de 2010, confirmada en súplica por ATC 70/2010, de 23 de junio.

15. Por providencia de 14 de diciembre de 2010 se señaló, para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 16 de diciembre de 2010.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja cuestiona la constitucionalidad de los artículos 3.1; 117.1, 2, 3 y 4; 128.3; 144.1. g); 169.6; 174.3; 183; 201; 202.3 b); 204.1 y 4; 205; 206.3 y 5; y 210; y las disposiciones adicionales segunda, cuarta, séptima, octava, novena, décima y undécima, así como la disposición final segunda, todos ellos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). El recurso ordena estos artículos en cuatro bloques temáticos (principio de bilateralidad, gestión del agua, denominaciones e indicaciones geográficas de calidad, y régimen de financiación autonómica).

Para concretar el objeto de análisis de este recurso es preciso, en primer lugar, dar respuesta a la objeción de admisibilidad expuesta por el Parlamento de Cataluña en relación con la impugnación de diversos preceptos.

El Parlamento de Cataluña afirma que en el desarrollo argumental del recurso interpuesto se sostiene que son inconstitucionales el título I (artículos 15 a 54), la tipología y alcance territorial de las competencias (artículos 110 a 115), así como diversos preceptos relativos al Poder Judicial de Cataluña y a la Administración de Justicia (artículos 95.1 y 2, 96, 97, 102.1, 103 y 107), mientras que ninguno de dichos preceptos aparece mencionado expresamente en el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de la Rioja, de 5 de octubre de 2006 sobre la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad.

En efecto, como argumenta el Parlamento de Cataluña, en la fundamentación del recurso de inconstitucionalidad se desarrollan determinados reproches de inconstitucionalidad respecto de diversos preceptos no amparados por el Acuerdo del Consejo de Gobierno. Ahora bien, también se destaca en la demanda la voluntad de limitar el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad a aquellos preceptos que afectan de una manera directa al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de La Rioja y que son los que se expresan en el suplico de la demanda.

Por tanto, habida cuenta de que existe una plena concordancia entre los preceptos recogidos en el acuerdo del Consejo de Gobierno del que trae causa el recurso y los mencionados en el suplico debe concluirse que la acción procesal en el presente recurso de inconstitucionalidad está claramente determinada y delimitada, y se concreta en los preceptos enunciados previamente que constan en el suplico.

Por otra parte, a los efectos de concretar el objeto de este recurso también debe tomarse en consideración que la STC 31/2010, de 28 de junio, ha declarado inconstitucional y nulo el inciso «siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar» del apartado 3 del artículo 206, tal y como se dirá más adelante.

2. El Gobierno recurrente impugna los artículos 3.1, 174.3, 183 y 210 y la disposición adicional segunda EAC, con los argumentos expuestos ampliamente en los antecedentes, al entender que consagran el principio de bilateralidad en las relaciones de la Generalitat con el Estado.

Este Tribunal ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse en la reciente STC 31/2010, de 28 de junio, sobre la constitucionalidad, desestimando el recurso entonces presentado, de los siguientes preceptos: el art. 3.1 EAC en el fundamento jurídico 13 y la disposición adicional segunda en el fundamento jurídico 117, y os epígrafes a), b) y f) del art. 183.2, en el fundamento jurídico 116, por lo que procede con remisión a dichos fundamentos jurídicos y dado que los motivos aducidos por el demandante son los mismos, desestimar igualmente la impugnación.

Por su parte, en relación con los arts. 174.3, 183.1, 210.1 y 210.2, epígrafes a), b) y d) EAC la STC 31/2010 declaró que no eran inconstitucionales siempre que se interpretaran en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos 111, 115 y 135, respectivamente.

Por lo demás, aunque se impugnan formalmente los arts. 183 y 210 EAC en su conjunto, el Gobierno recurrente, al margen de la impugnación de la existencia misma de la Comisión bilateral y de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, respectivamente, no ofrece una argumentación concreta referida a cada uno de los apartados y epígrafes, por lo que no procede su consideración individualizada más allá de lo que acabamos de exponer.

3. El recurso de inconstitucionalidad impugna, en segundo lugar, los preceptos 117.1, 2, 3 y 4, 144.1 g) y 169.6 EAC, que agrupa en torno al tema «gestión del agua», con los argumentos expuestos ampliamente en los antecedentes. Procederemos a dar un trato diferenciado a los referidos preceptos estatutarios según el encuadramiento que les corresponda.

Este Tribunal se ha pronunciado en la reciente STC 31/2010, de 28 de junio, sobre la constitucionalidad del art. 117.1, 2 y 4 EAC, en su fundamento jurídico 65, al que procede remitirse íntegramente para desestimar la presente impugnación, ya que los argumentos utilizados en ella son idénticos a los que allí fueron analizados.

Por su parte, en relación con el art. 117.3 EAC, es de destacar que en el fundamento jurídico 65 de la citada STC 31/2010, ya se excluyó que fuera inconstitucional la previsión de que la Generalitat participe «en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias». En ese sentido, respecto de este concreto particular, habrá también que remitirse a dicho pronunciamiento para descartar su inconstitucionalidad.

Ahora bien, adicionalmente el recurso impugna dos epígrafes concretos del art. 117.3 EAC. En primer lugar, el señalado con la letra a), que atribuye a la Generalitat la competencia ejecutiva para, dentro de su ámbito territorial, adoptar «medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos». Según señala el recurso estas medidas pueden menoscabar e interferir las competencias o medidas que, para el ámbito de la cuenca o demarcación hidrográfica, haya adoptado el plan hidrológico o el organismo de cuenca.

El precepto no es inconstitucional, en cuanto la Generalitat puede adoptar medidas adicionales de protección medioambiental, como, por cierto, reconoce el Gobierno de La Rioja en su recurso. En caso de que mediante su ejercicio se invadiera ilegítimamente otro ámbito competencial sería inconstitucional la concreta actuación, pero no el precepto estatutario que nos ocupa.

El recurrente también impugna el contenido del epígrafe señalado con la letra c) del citado artículo 117.3. Este apartado atribuye a la Generalitat la competencia ejecutiva para, dentro de su ámbito territorial, ejercer las «facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal».

Como en el caso anterior el Gobierno recurrente afirma que es posible considerar la constitucionalidad de este precepto, a pesar de lo cual alega que incluye un mandato vinculante para el legislador estatal en el ámbito de su competencia que sería inconstitucional. Sin embargo, según recuerda el Abogado del Estado, de la dicción del precepto resulta que no hay mandato alguno, sino plena remisión a la legislación estatal, ya que las competencias autonómicas de policía serán únicamente las que determine esa legislación.

Por las razones expuestas ha de ser desestimada la impugnación de los apartados a) y c) del art. 117.3 EAC.

4. El recurso también se dirige contra la letra g) del art. 144.1 EAC, que se refiere a la regulación y gestión de los vertidos efectuados en aguas interiores de Cataluña así como de los efectuados en las aguas superficiales y subterráneas que no pasen por otra Comunidad.

De entrada, debemos señalar que, de acuerdo con lo que declaramos en la STC 110/1998, de 21 de mayo (FJ 6), los vertidos deben encuadrarse en el título competencial «medio ambiente», lo que, por otra parte, verifica el precepto, cuyo título es «Medio ambiente, espacios naturales y meteorología», y al medio ambiente se refiere el apartado 1.

El propio Gobierno recurrente, que reconoce esta incardinación de los vertidos en el título competencial medio ambiente, afirma, en primer lugar, que, tratándose de una competencia compartida, la regulación que haga la Generalitat de Cataluña debe respetar las normas básicas dictadas por el Estado en la materia ex art. 149.1.23 CE.

La impugnación del precepto recurrido ha de ser desestimada. Ciertamente el precepto debe leerse en conjunción con el encabezamiento del artículo, el cual, en perfecta adecuación a lo establecido en el art. 149.1.23 CE, caracteriza el medio ambiente como una materia compartida y señala que corresponde a la Generalitat la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección.

El recurso alega, en segundo lugar, que la atribución a la Generalitat, dentro de su ámbito territorial, de la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas –que incluyen los realizados en la cuenca del Ebro– es inconstitucional.

Si, como hemos dicho, el encuadramiento adecuado de la materia «vertidos» es el título de medio ambiente, nada impide que el Estatuto de Autonomía de Cataluña incorpore tal atribución, pues el art. 149.1.23 CE reserva al Estado la «legislación básica», pudiendo las Comunidades asumir competencias ejecutivas, como así se hace [STC 149/1991, de 4 de julio, FFJJ 1 y 4 A)].

En consecuencia este motivo de impugnación debe rechazarse.

5. El Gobierno recurrente sostiene igualmente que el art. 169.6 EAC –«Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de transporte marítimo y fluvial que transcurra íntegramente por Cataluña respetando las competencias del Estado en marina mercante y puertos»– no salva las competencias del Estado en materia de aguas (art. 149.1.22 CE), a diferencia de lo que ocurre con «marina mercante y puertos», lo que presupone que Cataluña ejerce la totalidad de las competencias en esta submateria, obviando las que corresponden al Estado.

El transporte ha sido considerado por este Tribunal como una materia con entidad propia (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 45). Ciertamente la actividad de transporte supone la prestación de un servicio que ha de realizarse sobre una infraestructura (carreteras, ferrocarriles) o sobre una vía natural (aguas fluviales, aguas marítimas).

Si el hecho de que la regulación por el Estatuto de la competencia exclusiva de la Generalitat sobre los transportes terrestres de viajeros y mercancías por carretera, ferrocarril y cable que transcurran íntegramente dentro del territorio de Cataluña se haya realizado con independencia de la titularidad de la infraestructura (art. 169.1 EAC) no ha merecido ningún reproche de constitucionalidad, tampoco ha de merecerlo que la regulación de la competencia exclusiva en materia de transportes marítimo y fluvial no haga referencia a la competencia sobre las aguas. En ninguno de ambos casos se produce la negación de las competencias del Estado.

Por tanto no merece reproche de constitucionalidad que el EAC asuma la competencia sobre transporte marítimo y fluvial que no desborde los límites territoriales de Cataluña siempre que dicha competencia respete las estatales con las que concurra.

En fin, como expusimos en relación con el art. 117.1 EAC en el fundamento jurídico 65 de la STC 31/2010, el hecho de que se asuma una competencia como exclusiva no supone que esta competencia sea ilimitada. De tal modo que la competencia autonómica en materia de transporte marítimo y fluvial que transcurra íntegramente por Cataluña resulta limitada, además de por las competencias del Estado en marina mercante y puertos, citadas en el texto, por la competencia estatal sobre aguas (art. 149.1.22 CE).

Por tanto la impugnación del art. 169.6 EAC debe desestimarse.

6. El art. 128.3 EAC (denominaciones e indicaciones geográficas y de calidad) ha sido impugnado alegando que predetermina la acción del legislador estatal, en primer lugar, porque afirma que la Generalitat «ejerce las facultades de gestión y control ... en los términos que determinen las leyes». Algo similar ocurre, en segundo lugar, con la previsión de que la Generalitat «participa en los órganos de la denominación y en el ejercicio de sus facultades de gestión», que predetermina el contenido de una decisión que corresponde en exclusiva al legislador estatal.

El primero de estos dos motivos de impugnación fue considerado por la STC 31/2010, en cuyo fundamento jurídico 75 el Tribunal sostuvo que el precepto impugnado es acorde con el orden constitucional de distribución de competencias, pues reconoce que la Generalitat ejercita la señalada competencia en los «términos que determinen las leyes», debiendo entenderse que éstas son ciertamente leyes estatales, pues, en efecto, corresponde al Estado atribuir el ejercicio de tales facultades de gestión y control y especificar la forma que han de llevarse a cabo.

Por lo que se refiere a la participación de la Generalitat en los consejos reguladores de denominaciones específicas y denominaciones de origen cuyo ámbito comprenda también parte del territorio ajeno a la jurisdicción de la Generalitat de Cataluña debemos indicar que, según establecimos en la tantas veces citada STC 31//2010, FJ 75, que recoge en este punto nuestra doctrina anterior (STC 112/1995, de 6 de julio, FJ 4), tal participación

se realizará «de acuerdo con la normativa que se establezca», y que «por razones territoriales sólo puede en esos casos dictar el Estado» (FJ 4). Por lo demás, como hemos establecido en relación con el art. 174.3 EAC –en el que recogíamos a su vez lo afirmado en la STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 111)–, esta participación no puede condicionar el libre y pleno ejercicio de las competencias estatales.

Por tanto la doble impugnación del art. 128.3 EAC ha de ser rechazada.

7. El Gobierno de La Rioja recurre, por último, diversos preceptos en materia de régimen de financiación autonómica. Se refiere, en primer lugar, al art. 201 EAC, sin concretar ninguno de sus apartados. Sin embargo, teniendo en cuenta los argumentos para sustentar su inconstitucionalidad, que han sido ampliamente expuestos en los antecedentes, sólo pueden considerarse impugnados los apartados 3 y 4, ambos relacionados con la creación de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, único aspecto que se discute.

El art. 201.3 EAC, en relación con el art. 210 EAC, ha sido impugnado señalando que la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat vulnera el principio constitucional de coordinación entre las Haciendas autonómicas y estatal. Esta alegación, por haber sido sustentada en idénticos argumentos, debe desestimarse con remisión a lo sostenido en el fundamento jurídico 131 de la STC 31/2010, de 28 de junio.

Se denuncia asimismo la inconstitucionalidad del art. 201.4, en relación con la disposición adicional cuarta EAC, por atentar contra el art. 138.2 CE y contra el art. 2.1 c) de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), ya que al amparo de dicha disposición adicional la determinación de los supuestos en que se produzca una discriminación respecto de Cataluña y el reconocimiento de las balanzas fiscales queda en manos de la Comisión Mixta Estado-Generalitat sin que las restantes Comunidades se pronuncien al respecto.

En los fundamentos jurídicos 131 y 134 de la STC 31/2010 hemos analizado el alcance del art. 201.4 EAC, considerando que no vulnera la Constitución. La conclusión ahí alcanzada no resulta alterada por la conexión del art. 201.4 con la disposición adicional cuarta, pues esta última sólo prevé una actuación instrumental de la Comisión Mixta Estado-Generalitat de Asuntos Económicos y Fiscales, cuyas funciones hemos considerado que se acomodan a la Constitución interpretadas según lo señalado en el fundamento jurídico 135 de la STC 31/2010.

Por consiguiente la impugnación del art. 201, apartado 4, en relación con la disposición adicional cuarta, debe rechazarse.

8. El Gobierno de La Rioja aduce que el art. 202.3 b) EAC (en relación con las disposiciones adicionales séptima, octava, novena, décima y undécima) es inconstitucional por cuanto obvia la relación de multilateralidad con las demás Haciendas autonómicas prevista por el bloque de la constitucionalidad, obligando al Estado a modificar la normativa sobre cesión de tributos.

Previamente al examen de las concretas alegaciones de inconstitucionalidad que se realizan procede indicar que, pese a dirigirse formalmente contra el artículo 202.3 b), el recurso no contiene ningún razonamiento justificativo de la inconstitucionalidad del artículo que, por otra parte, prácticamente reproduce los artículos 157.1 a) CE y 4.1 c) LOFCA, y tampoco argumenta sobre la inconstitucionalidad de la disposición adicional undécima. De modo que procede la desestimación de la impugnación de ambos preceptos.

Con relación a la disposición adicional séptima –relación de tributos cedidos–, el recurso señala que esta disposición, no sólo establece para el legislador estatal la obligación de remitir un proyecto de ley a las Cortes, sino que también predetermina el contenido de dicho proyecto de ley, que debe coincidir con el acuerdo de la Comisión Mixta, determinando con ello un condicionamiento del ejercicio de la competencia estatal sobre la cesión de tributos.

Sin perjuicio de señalar que una disposición similar estaba presente en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, así como en la práctica totalidad de los restantes Estatutos, incluido el de La Rioja, en cuanto a la previsión de la adopción de un acuerdo

por la Comisión Mixta, que obliga al Gobierno a tramitarlo como proyecto de ley o como Decreto-ley –lo que constituye el reproche de la demanda–, hemos considerado que esta garantía procedimental no vulnera la Constitución (STC 31/2010, FJ 136), lo que debemos reiterar.

En consecuencia esta impugnación no puede prosperar.

Tampoco puede prosperar la denuncia de la inconstitucionalidad del art. 202.3 b) en relación con las disposiciones adicionales octava, novena y décima, que exigen que el primer proyecto de ley de cesión de impuestos recoja unos porcentajes de cesión de tributos estatales en las cantidades queridas en el Estatuto. Estas disposiciones adicionales no son contrarias a la Constitución siempre y cuando se interpreten en el sentido establecido en el fundamento jurídico 137 de la referida STC 31/2010, al que nos remitimos.

9. La demanda considera que los apartados 1 y 4 del art. 204 EAC, en relación con la disposición final segunda EAC, resultan inconstitucionales por reconocer al Parlamento de Cataluña la capacidad de regular las atribuciones de la Agencia Tributaria de Cataluña en los procedimientos que afecten a tributos estatales cedidos totalmente a la Generalitat, lo cual contradice lo dispuesto en los arts. 10 y 19 LOFCA.

Esta impugnación de los apartados 1 y 4 del art. 204 EAC no puede prosperar, en cuanto que en nuestra STC 31/2010, FJ 132, al que nos remitimos en su integridad, hemos desestimado idéntica impugnación y por los mismos motivos.

Por fin, la previsión de la disposición final segunda EAC según la cual la Agencia Tributaria de Cataluña debe crearse por ley del Parlamento catalán no resulta contraria a la Constitución, toda vez que esta norma no tiene como objetivo la regulación de los aspectos sustantivos del sistema tributario, limitándose a prever que la Agencia será creada por una ley del Parlamento catalán, a aprobar en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Estatuto. Estamos, por lo tanto, ante una habilitación para la creación de un organismo autonómico, sin que del tenor del precepto pueda deducirse habilitación para regular aspectos de los tributos cedidos que sean de competencia estatal. En consecuencia debe rechazarse también la impugnación de la disposición final segunda EAC.

10. El Gobierno recurrente sostiene que el art. 205 EAC, que prevé que la revisión por la vía administrativa de los actos de gestión tributaria dictados por la Agencia Tributaria de Cataluña derivados de la gestión de los tributos cedidos totalmente a la Generalitat corresponda a los órganos económico-administrativos de la Generalitat, es contrario a la CE y al art. 20 LOFCA. Según su parecer este artículo estatutario supone un desapoderamiento de los tribunales económico-administrativos del Estado de una competencia no susceptible de delegación.

De acuerdo con lo establecido por la STC 31/2010, FJ 133, la referencia del art. 205 a «sus propios órganos económico-administrativos» tiene una dimensión exclusivamente autoorganizadora, sin que dicho nomen atraiga hacia la Generalitat cualquier competencia revisora en la vía económico-administrativa, competencia que sólo puede establecer la ley estatal.

En suma, puesto que el art. 205 EAC no afecta a la competencia del Estado en el establecimiento del alcance de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, su impugnación debe rechazarse.

11. La impugnación del art. 206 EAC se circunscribe a los apartados 3 y 5, que se consideran contrarios a los arts. 158.1 CE y 15 LOFCA, es decir, al modelo y al régimen de asignaciones de nivelación que concretan el principio de solidaridad.

El art. 206, apartados 3 y 5 EAC, ha sido impugnado con el argumento de que vulnera el orden constitucional de distribución de competencias y los principios de solidaridad y redistribución de la riqueza, consagrados en los arts. 2, 138, 139 y 158.1 CE, al incluir el condicionamiento de la aportación de la Generalitat a la nivelación y solidaridad con las demás Comunidades Autónomas a que éstas «lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar» al que ella misma realice (art. 206.3 EAC) y a que no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación (art. 206.5).

La STC 31/2010, de 28 de junio, declaró que el art. 206.3 no vulnera la Constitución, salvo su inciso «siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar» (apartado 2 del fallo). Por tanto, en la medida en que la impugnación de este precepto recae sobre un inciso que ya ha sido declarado nulo, ha perdido objeto respecto del mismo, desestimándose la impugnación del resto del precepto.

Asimismo declaró que el art. 206.5 EAC no es contrario a la Constitución interpretado en el sentido expuesto en su fundamento jurídico 134, al que debemos remitirnos.

12. La representación procesal del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja también aduce que algunos de los preceptos impugnados por vulnerar la Constitución, que ya han sido examinados, infringen «las competencias e intereses que tienen una expresa consideración en el Estatuto de Autonomía de La Rioja». De este modo, la demanda establece una estrecha relación entre la vulneración de la Constitución que realizarían algunos de los artículos impugnados del EAC y la infracción por parte de los mismos del Estatuto de Autonomía de La Rioja, precisando que esa doble infracción constitucional y estatutaria la producirían los preceptos antes examinados que la demanda encuadra en las materias de gestión del agua, denominaciones de origen intercomunitarias y sistema de financiación.

Debemos recordar, como ya dijimos en un proceso en el que se examinaba la posible colisión entre dos Estatutos de Autonomía, «que el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución; esto es, la constitucionalidad de un precepto estatutario sólo puede enjuiciarse sobre la base de su conformidad con la Norma fundamental» (SSTC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4, y 247/2007, de 21 de diciembre, FJ 6). Dado el planteamiento de la demanda, en cuanto a las infracciones del Estatuto de Autonomía de La Rioja que se denuncian y que están estrechamente conectadas con las impugnaciones de la Constitución, y por consecuencia de lo argumentado podemos concluir reiterando la fundamentación y pronunciamientos que hemos realizado respecto de estas últimas.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Declarar la pérdida de objeto de la impugnación del inciso «siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar» del art. 206.3 EAC.

2.º Declarar que no son inconstitucionales, en los términos de lo expresado en los correspondientes fundamentos jurídicos que se indican, el apartado 3 del art. 174 (FJ 2); el apartado 1 del artículo 183 (FJ 2); el apartado 1 del artículo 210 (FJ 2); los epígrafes a), b) y d) del apartado 2 del art. 210 (FJ 2); las disposiciones adicionales 8, 9 y 10 (FJ 8); y el apartado 5 del art. 206 (FJ 11).

3.º Desestimar en todo lo demás el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciséis de diciembre de dos mil diez.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.