

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15597 Pleno. Sentencia 48/2010, de 9 de septiembre de 2010. Recurso de inconstitucionalidad 9501-2006. Interpuesto por la Generalitat de la Comunidad Valenciana en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Competencias en materia de aguas y archivos de titularidad estatal; financiación autonómica: validez de las disposiciones estatutarias que contemplan un informe autonómico previo al trasvase entre cuencas hidrográficas cuando afecte a los recursos hídricos de su ámbito territorial, integran en el sistema de archivos de Cataluña los fondos propios de Cataluña situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona, así como de aquellas que enuncian potestades autonómicas de gestión tributaria; interpretación de preceptos legales (STC 31/2010); inadmisión de la impugnación de los preceptos no mencionados en el acuerdo adoptado por el órgano colegiado de gobierno autonómico legitimado para la promoción del recurso de inconstitucionalidad. Votos particulares.

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. 9501-2006, interpuesto por el Abogado de la Generalitat de la Comunitat Valenciana 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 Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 19 de octubre de 2006, el Abogado de la Generalitat de la Comunitat Valenciana, en la representación que ostenta del Consell de la Generalitat, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 117.4, la disposición adicional decimotercera y los arts. 201.3, en relación con el art. 210; 202.2; 203.1, 3, 4 y 6; 204.1 y 4; 205; 206.3; 218.1, 2, 3 y 5; 219.2; 220; 221; disposición adicional tercera y disposición adicional séptima de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante EAC).

La impugnación se fundamenta en los siguientes motivos.

a) El art. 117.4 EAC establece que «[l]a Generalitat debe emitir un informe preceptivo para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de los recursos hídricos de su ámbito territorial». El recurrente considera que este precepto vulnera el «principio de coordinación y participación de las CCAA, en régimen de igualdad, asociados a los principios de lealtad institucional y buena fe; con violación del principio de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos –14 y 9.3 CE– y de solidaridad interterritorial –arts. 2 y 138 CE–», así como la vulneración del art. 147.2, en relación con el art. 149.1.22 CE.

El recurrente destaca que la previsión contenida en el art. 117.4 EAC resulta contraria a la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.22 CE). Así, argumenta que, con esta previsión legal, se puede impedir el ejercicio de las competencias estatales en el caso en que, simplemente, no se emitiera el informe preceptivo, lo que también resulta contrario a la seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Del mismo modo incide en que este precepto implica un menoscabo de las competencias de las Confederaciones Hidrográficas y del Consejo Nacional del Agua, que es el cauce de participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de las cuencas supracomunitarias, al exigir el informe respecto de cualquier propuesta de trasvase intercomunitario que pueda afectar a otras Comunidades. A estos efectos señala que la introducción excluyente de la participación, preceptiva y exclusiva, de la Generalitat de Cataluña supone un tratamiento discriminatorio, contrario al principio de lealtad institucional y solidaridad interterritorial.

Por último, el recurrente considera que el art. 117.4 EAC vulnera también el art. 81.1 CE, en relación con el art. 149.1.22 CE, toda vez que contempla una regulación propia de una ley ordinaria, congelando el rango de dicho régimen jurídico al quedar inserto en una ley orgánica. Así, destaca que de lo previsto en los arts. 148.10 y 149.1.22 CE, se deriva que las Comunidades Autónomas pueden asumir a través de sus Estatutos de Autonomía competencias ejecutivas sobre recursos hídricos que discurran exclusivamente en su ámbito territorial, quedando reservada a la exclusiva competencia del Estado la legislación, ordenación y ejecución de los recursos hídricos que afectan o discurren por más de una Comunidad Autónoma, incluyendo cualquier tipo de intervención en un procedimiento que verse sobre la ejecución de un trasvase hídrico. En relación con ello pone de relieve que, atendiendo a dicho reparto competencial, cualquier medida normativa que afecte a cuencas fluviales intercomunitarias debe ser regulada por el Estado a través de ley ordinaria, al no existir reserva de ley orgánica sobre la materia.

b) La disposición adicional decimotercera EAC establece que «los fondos propios de Cataluña situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona se integran en el sistema de archivos de Cataluña. Para la gestión eficaz del resto de fondos comunes con otros territorios de la Corona de Aragón, la Generalitat debe colaborar con el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, con las demás Comunidades Autónomas que tienen fondos compartidos en el mismo y con el Estado a través de los mecanismos que se establezcan de mutuo acuerdo». El recurrente considera que este precepto, en la medida en que incluye en el sistema archivístico catalán los fondos propios de Cataluña situados en el Archivo de la Corona de Aragón, de titularidad estatal, vulnera el art. 149.1.28 CE, que establece la competencia exclusiva del Estado en materia de archivos de titularidad estatal. Igualmente pone de manifiesto que el precepto parte de la base de la existencia de unos fondos propios de Cataluña situados en el Archivo de la Corona de Aragón y, sin embargo, la totalidad de los fondos son comunes al Archivo, por lo que tampoco puede propiciarse su desintegración, al romper con el principio de unidad del Archivo, máxime teniendo en cuenta que el Archivo formaba parte del patrimonio real, esto es, no era propiedad de los reinos sino del Rey.

Destaca el recurrente que la regulación impugnada también vulnera el art. 147.2 d) CE, en relación con el art. 51.2 y la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. Señala que esta regulación desconoce las competencias que tendría la Comunitat Valenciana en la materia, ya que, conforme a lo establecido en la disposición adicional tercera de su Estatuto de Autonomía sobre la creación de un Patronato de este Archivo, deben integrarse en el mismo todas las Comunidades Autónomas interesadas en él. La regulación establecida en el EAC excluiría, por tanto, cualquier posibilidad de que la Comunitat Valenciana ejerciera esa competencia prevista en su Estatuto respecto de aquella parte del Archivo que quedara integrada en el sistema de archivos de Cataluña.

El recurrente acaba poniendo de relieve que está admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 2521-2002, promovido por el Presidente del Gobierno, contra el art. 20.1 a) y f) de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos de Cataluña, en la medida en que integraba en el sistema de archivos de Cataluña el Archivo de la Corona de Aragón.

c) El último aspecto normativo impugnado por el recurrente es el referido al régimen de financiación autonómica previsto en el EAC. El recurrente considera que el art. 201.3, en relación con el art. 210 EAC, es contrario al art. 149.1.14 CE, vulnera el principio de reserva de ley (arts. 31 y 133 CE) y la atribución de potestad legislativa a las Cortes Generales (art. 66 CE), así como la exigencia de una redistribución regional de la renta desde los postulados de unidad y solidaridad (arts. 2, 40, 150.2 y 138 CE). Así, señala que la atribución de la competencia para desarrollar la financiación autonómica a una Comisión Mixta Estado-Generalitat, teniendo en cuenta su inequívoca naturaleza administrativa (art. 210 EAC), subvierte el orden constitucional de competencias, ya que permite la unilateralidad en el establecimiento de un único sistema de financiación para Cataluña diferente del vigente para el resto de Comunidades Autónomas. Esta circunstancia resulta contraria a los límites constitucionales fijados por la STC 68/1996 en materia de financiación autonómica, al no respetar la necesidad de homogeneidad y coordinación e impedir la realización efectiva de los principios de solidaridad y redistribución regional de la renta, lo que, a su vez, supone desapoderar a las Cortes Generales de una competencia reservada al legislador estatal.

El recurrente también argumenta que los arts. 203.3, 203.4, 204.1, 204.4, 205 y la disposición adicional séptima EAC son inconstitucionales por alterar el orden de competencias constitucionalmente establecido en los arts. 31, 133, 148 y 149 CE, al atribuir indebidamente a Cataluña competencias normativas en la regulación de la mayoría de los elementos esenciales de los tributos estatales cedidos, total o parcialmente, vaciando la competencia estatal sobre estos tributos de titularidad estatal. Asimismo estima que lesionan los arts. 2, 14, 40, 138, 139.2 y 157.2 CE, en la medida en que vulneran el principio de unidad del Ordenamiento, de igualdad entre todos los españoles, de solidaridad, de redistribución territorial de la renta y los principios de coordinación y homogeneidad territorial, al haberse producido un desapoderamiento unilateral en favor de Cataluña de las competencias normativas y administrativas sobre tributos estatales que corresponden al Estado. Además señala que una interpretación sistemática de estos preceptos implica la atribución a la Agencia Tributaria catalana del ejercicio exclusivo de las competencias de los procedimientos de aplicación de los tributos estatales totalmente cedidos, vaciando de contenido una competencia estatal exclusiva, pudiendo originar desigualdades.

El recurrente también destaca que el art. 203.6 EAC vulnera los arts. 31 y 133.2 CE al condicionar la capacidad normativa tributaria a los principios de equidad y eficiencia, ignorando que el tributo, antes que eficiente, debe ser justo y conforme con los principios constitucionales de igualdad y capacidad económica.

Igualmente, se señala en el recurso que el art. 206.3 y 5 EAC 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 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.

También destaca que la disposición adicional tercera EAC resulta contraria al principio de solidaridad, en la medida en que establece el compromiso de la inversión del Estado en Cataluña en proporción a su participación al producto interior bruto español.

Del mismo modo, expone que los arts. 202.2, 203.1 y 218.1 EAC son contrarios a la distribución constitucional de competencias, ya que establecen una libertad de gasto, sin matización ni limitación alguna, que vulnera los arts. 9, 133, 138, 148, 149, 156 y 157 CE.

El recurrente, por último, alega que los arts. 218, apartados 2, 3 y 5; 219.2; 220 y 221 EAC infringen el principio constitucional de autonomía local, en su dimensión de suficiencia financiera, el principio de unidad, solidaridad e igualdad, así como la distribución constitucional de competencias, en tanto que la competencia sobre la regulación de las haciendas locales es exclusiva del Estado.

2. La Sección Segunda de este Tribunal, por providencia de 8 de noviembre de 2006, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, así como al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes, y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. Los Presidentes del Senado y del Congreso, por sendos escritos registrados el 22 y 23 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.

4. Los Letrados del Parlamento de Cataluña y el Abogado de la Generalitat de Cataluña, por sendos escrito registrados el 22 de noviembre y 1 de diciembre de 2006, se personaron en la representación que legalmente ostentan y solicitaron una prórroga para presentar las alegaciones, siendo concedidos ocho días de plazo, contados a partir del siguiente al de expiración del plazo ordinario, por providencia de la Sección Segunda de 11 de diciembre de 2006.

5. El Abogado del Estado, por escrito registrado el 28 de noviembre de 2006, formuló alegaciones solicitando la desestimación del recurso.

a) El Abogado del Estado rechaza, en primer lugar, que el art. 117.4 EAC sea inconstitucional, argumentando que este precepto únicamente articula un mecanismo de colaboración a través de la técnica del informe preceptivo, sin que se altere la titularidad competencial del Estado. Destaca que se trataría simplemente de un informe previo, que no es vinculante, por lo que el Estado puede apartarse del mismo sin necesidad de motivación y sin posibilidad de condicionar las competencias estatales en caso de no presentarse dicho informe, toda vez que legalmente existe la posibilidad de proseguir las actuaciones administrativas si el informe no se emite en el plazo señalado.

También rechaza el Abogado del Estado la alegación de que este mecanismo menoscabe competencias de otros organismos y que vulnere el principio de igualdad, recordando que el principio dispositivo, que inspira el modelo de distribución de competencias, permite un distinto nivel competencial por parte de las Comunidades Autónomas que es perfectamente compatible con otros organismos multilaterales.

Por último considera el Abogado del Estado que, si bien el art. 147.2 CE establece un contenido necesario o mínimo de los Estatutos de Autonomía, ello no excluye que se regulen otras materias, siendo un contenido natural la regulación de formas de colaboración que hagan posible el ejercicio de competencias concurrentes, como es el caso.

b) El Abogado del Estado, por lo que respecta a la disposición adicional decimotercera EAC, pone de manifiesto que este precepto debe ponerse en conexión con su art. 127.2, que trata sobre la eventual competencia ejecutiva de la Generalitat sobre archivos de titularidad estatal situados en Cataluña cuya gestión no se reserve expresamente el Estado. A esos efectos destaca que éste no es el caso del Archivo de Aragón, de titularidad estatal y gestión reservada al Estado, cuyo Patronato ha sido creado por el Real Decreto 1267/2006, de 8 de noviembre. Por tanto, concluye el Abogado del Estado, esta previsión estatutaria carece por el momento de toda efectividad práctica, como también las previsiones sobre el particular del Estatuto de Autonomía valenciano, con las que, por ese mismo motivo, no pueden entrar en colisión.

c) En materia de financiación autonómica el Abogado del Estado descarta que las atribuciones de competencias en esta materia 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.

El Abogado del Estado destaca que el art. 203.3 EAC no implica un desapoderamiento del Estado para regular y decidir sobre los tributos cedidos, ya que sólo se prevé la participación de la Generalitat de Cataluña en la fijación de determinados elementos de los tributos, pero no su fijación misma.

Del mismo modo niega que los arts. 203.4, 204, 205 y la disposición adicional séptima EAC vulneren la Constitución, toda vez que la asunción de competencias en materia de tributos cedidos aparece condicionada no sólo por la decisión autonómica, sino también por la ulterior decisión del Estado de ceder dichas competencias.

Por lo que se refiere al art. 203.6 EAC pone de manifiesto el Abogado del Estado 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.

En relación con el art. 206.3 y 5 EAC, incide el Abogado del Estado en 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 el Abogado del Estado que en el propio recurso se vierte una interpretación conforme a la Constitución, al mencionar que el empleo de los recursos de que disponga la Generalitat sólo pueden producirse en el desarrollo y ejecución de las competencias que le correspondan de acuerdo con la Constitución y el Estatuto.

Por último, en cuanto a la financiación local (arts. 218.2, 3 y 5; 219.2; 220 y 221 EAC), se rechazan todos los reproches de inconstitucionalidad, haciendo especial incidencia en que la atribución de competencias en esta materia se realiza «en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado», por lo que la posibilidad prevista de que se pueda incluir la capacidad legislativa en esta materia lo es sólo en la medida en que así se llegase a permitir expresamente por el legislador estatal.

6. La Generalitat de Cataluña, por escrito registrado el 21 de diciembre de 2006, formuló alegaciones solicitando la inadmisión parcial del recurso de inconstitucionalidad, en lo referente a los arts. 202.2; 203.1, 3, 4 y 6; 205; 218.1, 2, 3 y 5; 219.2, 220, 221 y disposición adicional séptima EAC, al no aparecer expresamente citados en el Acuerdo del Consell de la Generalitat de la Comunitat Valenciana de 8 de septiembre de 2006. Respecto del resto de preceptos y, subsidiariamente en relación con los citados, solicitó su desestimación.

a) La Generalitat de Cataluña argumenta que la exigencia de un informe preceptivo previsto en el art. 117.4 EAC está justificada porque una alteración del curso natural del agua como la que supone un trasvase no sólo afecta a los recursos hídricos, sino que tiene una fuerte incidencia territorial y ambiental, campos en los que ostenta competencias la

Generalitat. Esta circunstancia justifica su intervención a través de un mecanismo que no implica codecisión, como es el caso de los informes preceptivos y no vinculantes. También señala que cualquier trasvase en el que esté implicada una cuenca intercomunitaria que incluya territorio catalán afecta, en cuanto al equilibrio de recursos hídricos y a su ordenación, a la parte del territorio catalán configurado como cuenca intracomunitaria, en la que la Generalitat de Cataluña ostenta competencia exclusiva. De todo ello concluye que este precepto es acorde con el orden constitucional de competencias y que no lesiona ninguno de los principios invocados por el recurrente.

b) La Generalitat de Cataluña, en lo referente a la disposición adicional decimotercera EAC, alega que el Archivo de la Corona de Aragón contiene una documentación de naturaleza muy diversa como resultado de la agregación no sólo de fondos de instituciones comunes de la Corona de Aragón, sino también de otras instituciones propias de Cataluña. A partir de ello argumenta que no se pretende atribuir la gestión de los fondos de este Archivo a la Generalitat, sino la integración en el sistema de archivos de la Generalitat de fondos propios de Cataluña actualmente depositados en el Archivo de la Corona de Aragón. Así afirma que tampoco cabe considerar que esta previsión disminuya ni altere la capacidad de la Comunitat Valenciana, prevista en su Estatuto, de participar en la gestión del fondo documental común que se reúne en el Archivo de la Corona de Aragón.

Por otro lado, la Generalitat incide en que la previsión estatutaria de la participación de la Generalitat en la gestión del Archivo de la Corona de Aragón es una concreción de técnicas de colaboración interinstitucional que en nada afectan a las competencias que el Estado tiene constitucionalmente reconocidas en materia de archivos de su titularidad.

c) La Generalitat de Cataluña, en relación con la impugnación del régimen de financiación previsto en la EAC, estima 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 aquella 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.

7. El Parlamento de Cataluña, por escrito registrado el 22 de diciembre de 2006, solicitó que se inadmitiera la impugnación de los arts. 201.3; 202.2; 203.1, 3, 4 y 6; 205; 218.1, 2, 3 y 5; 219.2; 220; 221 y disposición adicional séptima EAC, por excederse del mandato del Consell de la Generalitat Valenciana. Subsidiariamente formuló alegaciones solicitando la desestimación del recurso.

a) En cuanto al art. 117.4 EAC el Parlamento de Cataluña rechaza que sea inconstitucional, destacando que el establecimiento de un informe preceptivo autonómico en caso de propuesta de trasvase de cuencas que afecten a la Comunidad Autónoma no altera la capacidad de decisión estatal en el ejercicio de su competencia, al ser una técnica de información coherente con el hecho de que el territorio y las competencias autonómicas pueden verse afectados. Del mismo modo pone de manifiesto que el Estatuto, en tanto que norma institucional básica, puede incluir todos aquellos aspectos vinculados a la estructuración general del sistema jurídico y político autonómico, entre los que se encuentra el regulado en el precepto impugnado.

b) El Parlamento de Cataluña rechaza la inconstitucionalidad de la disposición adicional decimotercera EAC argumentando que la distinción entre fondos propios de Cataluña y fondos comunes con otros territorios en el Archivo de la Corona de Aragón se deriva del hecho incontrovertible de la existencia de unos fondos generados exclusivamente por instituciones o personas catalanas y dentro de su territorio. En virtud de ello descarta que esta regulación altere la capacidad de la Comunitat Valenciana, prevista en su Estatuto, de participar en la gestión del fondo documental común que se reúne en el Archivo de la Corona de Aragón. Por último, incide en que la previsión de la participación de la Generalitat en la gestión del fondo común del Archivo de la Corona de Aragón es una mera técnica de colaboración que no supone ningún desapoderamiento de competencias del Estado.

c) El Parlamento descarta que la regulación de la Comisión Mixta prevista en el art. 201.3 EAC sea inconstitucional, ya que esta Comisión carece de funciones legislativas y es un mero cauce para que el desarrollo del sistema de financiación se establezca en términos de negociación entre la Generalitat y el Estado.

En cuanto a los arts. 203.3 y 4, 204.1 y 4, 205 y disposición adicional séptima EAC, el Parlamento precisa que la capacidad normativa que pueda tener la Generalitat sobre los tributos cedidos vendrá determinada por las leyes concretas de cesión, al igual que sucede con determinados aspectos de su gestión.

El Parlamento también rechaza la inconstitucionalidad de los arts. 203.6, 206.3 y 5 y disposición adicional tercera EAC. El primero, porque la mención que hace a los principios de equidad y eficiencia no colisiona, sino que complementa los principios establecidos en el art. 31.1 CE en materia tributaria. Los restantes, afirmando que suponen una proyección de las normas constitucionales de solidaridad interterritorial a Cataluña, bien en lo referido a garantizar determinados servicios públicos, bien en lo relativo a la inversión del Estado en infraestructuras.

Por lo que respecta a los arts. 202.2, 203.1 y 218.1 EAC, en que se confiere plena autonomía de gasto a la Generalitat, el Parlamento argumenta que es evidente que esa libertad de gasto se halla limitada al ámbito competencial, por lo que ninguna inconstitucionalidad puede reprochárseles.

El Parlamento, finalmente y en relación con la regulación de la financiación local, recuerda que la atribución de competencias en esta materia se realiza en el marco de la normativa del Estado, por lo que, en última instancia, la eventual inconstitucionalidad de la ley tributaria dependerá de su propio contenido y no de la norma estatutaria en la que debe hallar amparo.

8. 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, 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.

9. 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.

10. 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 37/2009, de 5 de febrero.

11. 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 72/2010, de 23 de junio.

12. Por providencia de 6 de septiembre de 2010, se señaló, para la deliberación y votación de la presente Sentencia, el día 9 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso es analizar la constitucionalidad del art. 117.4 –relativo al trasvase de cuencas–, disposición adicional decimotercera –relativa al Archivo de la Corona de Aragón– y arts. 201.3, en relación con el art. 210; 202.2; 203.1, 3, 4 y 6; 204.1 y 4; 205; 206.3 y 5; 218.1, 2, 3 y 5; 219.2; 220; 221; disposición adicional tercera y disposición adicional séptima –relativos al régimen de financiación autonómica–, todos ellos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC).

Para concretar el objeto de análisis de este recurso es preciso, en primer lugar, atender a la objeción expuesta por la Generalitat y el Parlamento de Cataluña a la admisibilidad de este recurso en relación con la impugnación de determinados artículos relativos al régimen de financiación, cuya mención expresa no aparecía en el Acuerdo del Consell de la Generalitat de la Comunitat Valenciana de 8 de septiembre de 2006 sobre la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad.

En efecto, en el mencionado Acuerdo, y por lo que se refiere a la regulación del sistema de financiación autonómica definitivamente impugnado en este recurso, sólo aparecen expresamente mencionados los siguientes preceptos: el art. 206, en tanto que establece un condicionamiento a los mecanismos de nivelación y solidaridad; la disposición adicional tercera, por establecer un compromiso presupuestario de inversión en infraestructuras exclusivo para Cataluña; el art. 204, al establecer diversas atribuciones de competencias en materia de tributos estatales cedidos; y el art. 210, por crear un régimen de codecisión a través de una Comisión Mixta entre el Estado y la Generalitat catalana.

Este Tribunal ha reiterado que en la determinación de la acción procesal en el recurso de inconstitucionalidad debe atenderse exclusivamente a la manifestación de voluntad expresada por los legitimados en caso de cualquier tipo de desavenencia (por todos, ATC 379/2005, de 25 de octubre). Igualmente ha destacado que el órgano legitimado para

interponer el recurso de inconstitucionalidad no puede apoderar a su representante para que de manera indeterminada efectúe una impugnación, por ser necesario que los preceptos recurridos queden perfectamente identificados en la decisión de apoderamiento (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 4). Teniendo en cuenta que el art. 162.1 a) CE y el art. 32.2 LOTC otorga legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y que, en el presente caso, era inequívoca la voluntad del Consell de la Generalitat Valenciana de limitar este recurso, en lo que a materia de financiación se refiere, a los aspectos ya expuestos, debe darse la razón a la Generalitat y el Parlamento de Cataluña e inadmitirse el presente recurso en lo relativo a la impugnación de los arts. 201.3; 202.2; 203.1, 3, 4 y 6; 205; 218.1, 2, 3 y 5; 219.2; 220; 221 y disposición adicional séptima EAC.

Por el contrario, el hecho de que en el Acuerdo del Consell de la Generalitat también aparezcan objetadas las disposiciones adicionales octava, novena y décima EAC no posibilita un pronunciamiento sobre el particular al no haber sido objeto de impugnación en el escrito de interposición de este recurso.

Por tanto el objeto de este recurso de inconstitucionalidad ha de quedar limitado, en cuanto al régimen de financiación, a los arts. 204.1 y 4, 206.3 y 5, 210 y disposición adicional tercera EAC.

Por otra parte, también hemos de partir, a los efectos de la delimitación del objeto de este recurso, de 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 art. 206 (apartado 2 del fallo), tal y como se dirá más adelante.

2. El art. 117.4 EAC –relativo al trasvase de cuencas– ha sido impugnado alegando la vulneración de los siguientes preceptos constitucionales: a) la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma (art. 147.2 CE, en relación con el art. 149.1.22 CE); b) los principios de coordinación y participación de las Comunidades Autónomas, en régimen de igualdad, asociados a los principios de lealtad institucional, buena fe y solidaridad interterritorial (arts. 2, 14 y 138 CE), por resultar discriminatoria la introducción excluyente de la participación, preceptiva y exclusiva, de la Generalitat de Cataluña, menoscabando las competencias de las Confederaciones Hidrográficas y del Consejo Nacional del Agua, que es el cauce de participación de las Comunidades Autónomas respecto de cualquier propuesta de trasvase intercomunitario que pueda afectar a otras Comunidades; c) los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), ya que puede impedir el ejercicio de las competencias estatales en el caso en que, simplemente, no se emitiera el informe preceptivo; y d) la reserva de ley ordinaria, ya que cualquier medida normativa que afecte a cuencas fluviales intercomunitarias debe ser regulada por el Estado a través de ley ordinaria, al no existir reserva de ley orgánica sobre la materia (art. 81.1 CE).

La STC 31/2010, de 28 de junio, concluyó que el art. 171.4 EAC no vulnera el art. 149.1.22 CE, destacando que «establece un razonable mecanismo de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado en una materia en la que es evidente que resultan afectadas e implicadas las competencias y los intereses de una y otro, sin que en modo alguno se desplace o enerve, lo que sería constitucionalmente inaceptable, la competencia estatal ex art. 149.1.22 CE cuando se trate de trasvases entre cuencas intercomunitarias (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 22), pues el informe que ha de emitir la Generalitat, como expresamente reconocen los recurrentes, es un informe, aunque preceptivo, no vinculante, que se compadece con el principio de cooperación que ha de presidir las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma» (FJ 65).

A partir de esta conclusión, si la competencia estatal en materia de recursos hidráulicos supracomunitarios no resulta desconocida ni invadida por el precepto impugnado, no cabe concluir tampoco que se produzca una vulneración, ni de los principios de coordinación y participación de las CCAA en régimen de igualdad, y por tanto no hay menoscabo de las competencias de las Confederaciones Hidrográficas y del Consejo Nacional del Agua, ni de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes

públicos, ya que, al tratarse de un informe no vinculante, no se impide ni obstaculiza el ejercicio de las competencias estatales, ni, por último, de la reserva de ley ordinaria, ya que se trata de una mera previsión que responde al principio de cooperación de las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma, con un natural encaje en un Estatuto de Autonomía.

Por tanto, este primer motivo de impugnación debe ser rechazado en su integridad.

3. La disposición adicional decimotercera –relativa al Archivo de la Corona de Aragón– ha sido impugnada alegando la vulneración, en primer lugar, de la competencia exclusiva del Estado en materia de archivos de titularidad estatal (art. 149.1.28 CE) y, en segundo lugar, de la competencia asumida por la Comunitat Valenciana en la materia [(art. 147.2 d) CE, en relación con el art. 51.2 y la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana], al excluirse cualquier posibilidad de que respecto de la parte del Archivo que quedara integrada en el sistema de archivos de Cataluña, la Comunitat Valenciana pueda ejercer la competencia prevista en su propio Estatuto de la creación de un Patronato de este Archivo a integrarse por todas las Comunidades Autónomas interesadas en él.

La STC 31/2010, de 28 de junio, concluyó que la disposición adicional decimotercera EAC no vulnera el art. 149.1.28 CE, destacando que «la integración en el sistema de archivos de Cataluña de sus fondos situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona no supone alteración del régimen unitario de éstos, ni conlleva afectación alguna de la competencia estatal, como expresamente reconoce la representación procesal del Parlamento de Cataluña, de manera que la prescripción estatutaria, que no puede significar la desaparición de la titularidad y libre disposición estatal de esos fondos, se limita a introducir una calificación que sólo puede añadir una sobreprotección a dichos fondos» (FJ 74).

A partir de esta conclusión, puesto que se confirma que el precepto impugnado no supone una alteración del régimen unitario del Archivo de la Corona de Aragón y de que no queda afectada la competencia estatal exclusiva sobre el mismo, también hay que descartar que se pueda ver afectada por el precepto impugnado la previsión establecida en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana sobre la creación de un Patronato de este Archivo en que se integren las Comunidades Autónomas interesadas en él (disposición adicional tercera EACV).

Por tanto, este motivo de inconstitucionalidad debe ser íntegramente rechazado.

4. En materia de régimen de financiación autonómica son diversos los preceptos recurridos. El art. 204.1 y 4 EAC ha sido impugnado señalando que vacía de contenido una competencia estatal exclusiva, pudiendo originar desigualdades, ya que atribuye el ejercicio exclusivo de las competencias de los procedimientos de aplicación de los tributos estatales totalmente cedidos a la Agencia Tributaria de Cataluña, a la que se reconoce plena capacidad y atribuciones para la organización y el ejercicio de sus funciones.

La STC 31/2010, de 28 de junio, ya concluyó que ningún problema de constitucionalidad suscitan las potestades autonómicas de gestión tributaria enunciadas en el art. 204.1 EAC ni la regulación de la Agencia Tributaria de Cataluña establecida en el art. 204.4 EAC (FJ 132). Por tanto, toda vez que los argumentos para sostener su inconstitucionalidad son los mismos que los que ya fueron objeto de análisis y rechazo en la citada STC 31/2010, nos remitimos a lo expuesto en su FJ 132 para su desestimación.

5. El art. 206.3 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.

La STC 31/2010, de 28 de junio, como ya se ha señalado anteriormente, declaró inconstitucional y nulo el inciso «siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar» del apartado 3 del art. 206 (apartado 2 del fallo). Por tanto, en la medida en que la impugnación del art. 206.3 EAC recae sobre un inciso que ya ha sido declarado nulo, ha perdido objeto este concreto motivo de recurso.

6. El art. 206.5 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 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.

El art. 210 EAC ha sido impugnado argumentando que subvierte el orden constitucional de competencias, ya que permite establecer unilateralmente un sistema de financiación para Cataluña diferente del vigente para el resto de Comunidades Autónomas, atribuyéndose la competencia para desarrollar la financiación autonómica a una Comisión Mixta Estado-Generalitat, de una inequívoca naturaleza administrativa.

Por último, la disposición adicional tercera EAC ha sido impugnada al considerar que resulta contraria al principio de solidaridad, porque establece el compromiso de la inversión del Estado en Cataluña en proporción a su participación al producto interior bruto español.

La STC 31/2010, de 28 de junio, como ya se ha señalado anteriormente, declaró que no eran inconstitucionales el apartado 5 del art. 206, los apartados 1 y 2, letras a), b) y d) del art. 210 y el apartado 1 de la disposición adicional tercera EAC siempre que se interpreten en los términos establecidos en sus FFJJ 134, 135 y 138, respectivamente. Por tanto, toda vez que los argumentos para sostener su inconstitucionalidad son los mismos que los que ya fueron objeto de análisis y rechazo en la citada STC 31/2010, nos remitimos a su fallo y a lo expuesto en el FJ 134, respecto del art. 206.5, en el FJ 135, respecto del art. 210.1 y 2.a), b) y d), y en el FJ 138, respecto del apartado primero de la disposición adicional tercera.

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 Inadmitir el recurso de inconstitucionalidad núm. 9501-2006, interpuesto por el Consell de la Generalitat de la Comunitat Valenciana contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en lo que se refiere a los arts. 201.3; 202.2; 203.1, 3, 4 y 6; 205; 218.1, 2, 3 y 5; 219.2; 220; 221 y disposición adicional séptima.

2.º Declarar la pérdida de objeto de la impugnación del art. 206.3 EAC.

3.º Declarar que no son inconstitucionales el apartado 5 del art. 206, los apartados 1 y 2, letras a), b) y d) del art. 210 y el apartado 1 de la disposición adicional tercera, en los términos del FJ 6.

4.º Desestimar en todo lo demás el recurso de inconstitucionalidad núm. 9501-2006.

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

Dada en Madrid, a nueve de septiembre 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.

Voto particular que formula el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas respecto de la Sentencia de fecha 9 de septiembre de 2010 dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 9501-2006

En ejercicio de la facultad prevista en el art. 90.2 LOTC, y proclamando, no obstante, mi respeto personal hacia los Magistrados que con su voto han dado lugar a la solución reflejada en la Sentencia, considero conveniente manifestar mi criterio discrepante del de la mayoría, en los extremos y por las razones que paso a exponer.

1. Comparto el fundamento jurídico 1 de la Sentencia relativo a la delimitación del objeto del recurso pero discrepo en los restantes y en el fallo.

2. En la medida en que la Sentencia de la que discrepo supone la traslación al presente caso de las conclusiones a que se llegó en la reciente STC 31/2010, de 28 de julio, respecto a la cual formulé Voto particular, me remito a la fundamentación del mismo, en concreto en cuanto a la argumentación y fallo de esta Sentencia relativo a los arts. 117.4, 204.1 y 4, 206.5 y 210 y disposición transitoria tercera EAC, que en mi criterio deberían haberse declarado inconstitucionales.

En tal sentido dejo formulado mi voto.

Madrid, a nueve de septiembre de dos mil diez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Javier Delgado Barrio respecto de la Sentencia de 9 de septiembre de 2010, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 9501-2006

La indicada Sentencia reitera la doctrina establecida por este Tribunal en la STC 31/2010, de 28 de junio, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, por lo que, puesto que mantengo mi discrepancia, me remito al Voto particular que formulé respecto de esta última.

Y en este es mi parecer, del que dejo constancia con el máximo respeto a mis compañeros.

Madrid, a nueve de septiembre de dos mil diez.—Javier Delgado Barrio.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez a la Sentencia del Pleno de 9 de septiembre de 2010, en el recurso de inconstitucionalidad 9501-2006, interpuesto por la Comunitat Valenciana contra varias disposiciones de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

1. Comparto la declaración de inadmisibilidad del recurso que se contiene en el primer pronunciamiento del fallo y la declaración de pérdida de objeto de la impugnación en cuanto al inciso del artículo 206.3 EAC declarado nulo en la STC 31/2010, de 28 de junio.

2. Discrepo del pronunciamiento desestimatorio y entiendo que los tres motivos de inconstitucionalidad debieron estimarse en el sentido que voy a expresar:

a) En lo que se refiere a la disposición adicional decimotercera EAC, sobre el Archivo de la Corona de Aragón, remito íntegramente a lo que he expuesto en los Votos particulares que he formulado a las Sentencias del Pleno de 8 de septiembre de 2010, en los recursos de inconstitucionalidad 9491-2006 y 9568-2006, interpuestos por las Comunidades Autónomas de Aragón e Illes Balears contra la misma disposición.

b) En lo que se refiere al art 117.4 EAC y a las disposiciones del EAC impugnadas en materia de régimen de financiación mi posición coincide plenamente con la expresada por mis compañeros don Vicente Conde Martín de Hijas y don Javier Delgado Barrio. Me permito remitir por ello a lo que exponen sobre estas disposiciones en sus Votos particulares a la STC 31/2010, de 28 de junio (BOE de 16 de julio de 2010).

Madrid, a nueve de septiembre de dos mil diez.–Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.–
Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, respecto a la Sentencia del Pleno de fecha 9 de septiembre de 2010 dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 9501-2006

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 LOTC y con el pleno respeto a la opinión de la mayoría, expreso mi discrepancia con la Sentencia que fundo en lo siguiente:

La indicada Sentencia reitera la doctrina establecida por este Tribunal a partir de la STC 31/2010, de 28 de junio, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, por lo que, puesto que mantengo mi discrepancia, me remito al Voto particular que formulé respecto de esta última.

Madrid, a nueve de septiembre de dos mil diez. –Ramón Rodríguez Arribas.–Firmado y rubricado.