

# DISTRIBUCIÓ DE COMPETÈNCIES I REFORMES ESTATUTÀRIES. UN ESTUDI COMPARAT DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓ DE COMPETÈNCIES EN ELS ESTATUTS REFORMATS I ELS EFECTES DE LA STC 31/2010, DE 28 DE JUNY

**Hèctor López Bofill**

Professor agregat de Dret Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra

SUMARI: 1. Introducció La situació present en l'àmbit de la distribució de competències després de la STC 31/2010, de 28 de juny. – 2. Punt de partença: traces bàsiques del sistema competencial. – 3. Tipologia competencial i interpretació de la jurisdicció constitucional. 3.1. Competències exclusives 3.2. Competències compartides. 3.3. Competències executives. – 4. Activitat de Foment. – 5. Abast territorial i efectes de les competències. – 6. L'exemple d'una matèria competencial concreta i l'estructura de distribució de competències: col·legis professionals. – 7. Conclusions. – 8. Bibliografia (citada). – Annex. Quadre comparatiu. – *Resum-Resumen-Abstract.*

---

## **1. Introducció. La situació present en l'àmbit de la distribució de competències després de la STC 31/2010, de 28 de juny**

La STC 31/2010, de 28 de juny sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya descarta la intervenció dels Estatuts d'Autonomia en la definició de les categories generals de competència, tot eliminant doncs, la principal innovació que en aquest àmbit s'havia produït no sols en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya sinó també en els Estatuts d'Autonomia d'Andalusia i d'Aragó.

A través de l'esmentat pronunciament, sembla que es degrada el paper dels Estatuts d'Autonomia com a norma que integra el bloc de la constitucionalitat<sup>1</sup> de manera que la distribució de competències, tant en els aspectes generals com en les competències en especial, es troba únicament perfilada pels conceptes constitucionals d'acord amb allò que és interpretat per la jurisdicció constitucional.<sup>2</sup> Aquesta és la solució que es projecta, en el judici de constitucionalitat sobre l'Estatut de Catalunya, a través de la interpretació conforme de la definició de competències exclusives de l'article 110 EAC (Fonament Jurídic 59 de la STC 31/2010, de 28 de juny), de la interpretació conforme de les competències executives de l'article 112 EAC (Fonament Jurídic 61 de la STC 31/2010, de 28 de juny), així com de la declaració d'inconstitucionalitat i nul·litat de l'incís de l'article 111 EAC en la definició de la legislació bàsica estatal "com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de Llei, excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i el present Estatut" (Fonament Jurídic 60 de la STC 31/2010, de 28 de juny). Queda tancada, doncs, la possibilitat que els Estatuts d'Autonomia puguin exercir algun tipus de contenció de la intervenció normativa de l'Estat en alguna de les

1. Així, entre d'altres, M. Carrillo: "La doctrina del tribunal sobre la definició de les competències. Les competències exclusives, les compartides i les executives" a *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*. Setembre 2010. [http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret); M. Carrillo: "Después de la sentencia, un Estatuto desactivado", a *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, octubre 2010, p. 28; H. López Bofill: "Estatutos y competencias después de la STC 31/2010, de 28 de junio" a *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 90, maig-agost 2011, p. 139; C. Viver Pi-Sunyer: "El Tribunal Constitucional, ¿"Siempre, solo...e indiscutible"? La función constitucional de los Estatutos en el ámbito de la distribución de competencias según la STC 31/2010" a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.91, gener-abril 2011, pp. 319-351.

2. Així STC 31/2010 de 28 de juny, Fonament Jurídic 57: "Un límite cualitativo de primer orden al contenido posible de un Estatuto de Autonomía es el que excluye como cometido de ese tipo de norma la definición de categorías constitucionales. (...) El Estatuto puede atribuir una competencia legislativa sobre determinada materia, pero qué haya de entenderse por "competencia" y qué potestades comprenda la legislativa frente a la competencia de ejecución son presupuestos de la definición misma del sistema en el que el Ordenamiento consiste y, por tanto, reservados a la Norma primera que lo constituye. (...) En su condición de intérprete supremo de la Constitución, el Tribunal Constitucional es el único competente para la definición auténtica –e indiscutible– de las categorías y principios constitucionales. Ninguna norma infraconstitucional, justamente por serlo, puede hacer las veces de poder constituyente prorrogado o sobrevenido, formalizando uno entre los varios sentidos que pueda admitir una categoría constitucional. Ese cometido es privativo del Tribunal Constitucional. Y lo es, además, en todo tiempo, por un principio elemental de defensa y garantía de la Constitución: el que asegura frente a la infracción y, en defecto de reforma expresa, permite la acomodación de su sentido a las circunstancias del tiempo histórico".

tres categories competencials (exclusives, compartides i executives) tot neutralitzant la possibilitat que una Comunitat Autònoma pugui tenir plena potestat normativa sobre algun sector de la realitat sense incidència de l'activitat normativa de l'Estat.

En essència, del pronunciament del Tribunal Constitucional sobre els preceptes de l'Estatut català dedicats a la tipologia general de competències es desprèn un veto constitucional 1) a la possibilitat estatutària de "definir" amb caràcter vinculant categories que el Tribunal Constitucional entén només reservades a la seva interpretació i 2) a que la descripció que puguin contenir els articles estatutaris enjudiciats signifiqui un límit a l'activitat normativa de l'Estat que el Tribunal Constitucional hagi de tenir en compte com a cànon en l'exercici del control de constitucionalitat derivat d'un litigi competencial.<sup>3</sup>

Cal destacar que, de moment, l'absència de judici de constitucionalitat de les normes similars que inclouen els Estatuts d'Andalusia i d'Aragó podria provocar la convivència d'una diversitat de concepcions sobre els preceptes dedicats a l'ordenació general de competències: la dels preceptes de l'Estatut català ajustats a la interpretació constitucional, d'una banda, i la de les disposicions dels altres dos Estatuts al·ludits, de l'altra, que no han estat objecte de pronunciament constitucional. No obstant això, es podria entendre que les disposicions equivalents dels Estatuts no sotmesos formalment al judici de constitucionalitat es troben subjectes a la interpretació conforme dictada pel Tribunal Constitucional.<sup>4</sup> La presència d'altres Estatuts reformats amb clàusules de les quals es podria extraure una definició funcional de categories competencials amb capacitat de vinculació sobre els òrgans estatals sembla trobar-se en el rerefons de la justificació del Tribunal Constitucional en el moment de recórrer a la interpretació conforme en el judici sobre les disposicions generals dedicades a les

---

3. Així ho valora C. Viver Pi-Sunyer a C. Viver Pi-Sunyer: "El Tribunal Constitucional, ¿"Siempre, solo...e indiscutible"?, *op. cit.*, pp. 326-327.

4. Sobre aquest punt vegeu V. Ferreres Comella: "El impacto de la sentencia sobre otros Estatutos" a *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*. Setembre 2010. [http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret); J. C. Gavara De Cara: "Los efectos de la STC 31/2010 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: las implicaciones para su normativa de desarrollo y los Estatutos de otras Comunidades Autónomas" a *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2011, pp. 239-290.

competències exclusives i a les competències executives de la reforma estatutària catalana,<sup>5</sup> per bé que la variació en el redactat dels Estatuts andalús i aragonès respecte els articles de l'Estatut català dedicat a les competències exclusives i executives podria alterar una hipotètica projecció dels judicis interpretatius formulats per la STC 31/2010. També cal recalcar (com veurem) que l'incís declarat inconstitucional sobre les competències compartides de l'article 111 EAC, en tant que recollia la jurisprudència constitucional sobre la definició de la legislació bàsica, no es trobava inclòs exactament en els mateixos termes ni en l'Estatut d'Andalusia ni en el d'Aragó.<sup>6</sup>

Tot salvant el que acabem de precisar sobre les normes estatutàries no impugnades, de la STC 31/2010, de 28 de juny, es desprèn, en definitiva, un rebuig a que l'onada de reformes estatutàries impulsada a la primera dècada del segle XXI pugui aprofundir en el caràcter asimètric de l'Estat Autònom en allò que fa referència a les tècniques de distribució competencial i a l'increment de la qualitat de l'autogovern en funció de les necessitats de cada territori.<sup>7</sup>

5. Així ho expressa, per exemple, T. De La Quadra-Salcedo Janini quan afirma que "la utilización de la interpretación conforme tiene además una importante ventaja para el caso específico de la caracterización del modelo de distribución de competencias y es que se puede utilizar para la reinterpretación de los demás Estatutos de Autonomía que no han sido recurridos, pero que incluyen en su seno preceptos muy parecidos a los, ahora, interpretados en la STC 31/2010" vegeu T. De La Quadra-Salcedo Janini: "El Tribunal Constitucional en defensa de la Constitución. El mantenimiento del modelo competencial en la STC 31/2010, sobre el Estatuto de Cataluña" a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.90, setembre-desembre 2010, p. 292.

6. Un cas específic es troba representat pel sistema d'assumpció de competències dissenyat per la llei de millora del fur de Navarra. Ja en el text de la LORAFNA anterior a la reforma de 2010, que, tret de l'esment a alguna nova matèria competencial no suposa una reforma substancial del text, ja s'inclouia, en comparació amb d'altres Estatuts, una major precisió descriptiva de les potestats que s'associaven a cada tipus competencial. Així, per exemple, i segons el vigent article 40.1 LORAFNA, en les matèries que siguin competència exclusiva de Navarra, corresponen a la Comunitat Foral, la potestat legislativa, la reglamentària, l'administrativa, inclosa la inspecció, i la revisora en la via administrativa. Així mateix, en l'article 40.2 LORAFNA s'estableix que "dichas potestades deberán ejercitarse en los términos previstos en la presente ley y en la legislación del Estado a la que la misma hace referencia".

7. A diferència de les transformacions que s'han detectat en d'altres estats compostos com notòriament s'ha esdevingut a la República Federal d'Alemanya al caliu de les modificacions produïdes a la Llei Fonamental de Bonn de 28 d'agost de 2006: un escenari que obra la porta a una pluralitat de relacions entre Federació i *Länder* al voltant de l'abast de determinades matèries competencials, com succeeix, per exemple, en el cas del reconeixement als *Länder* de la capacitat de dictar legislació divergent de l'establerta per la Federació en l'exercici de les competències legislatives reconegudes a l'article 72.3 GG (*Die*

En aquest treball ens centrarem, doncs, en l'anàlisi de l'evolució de la definició dels diversos tipus competencials en les reformes estatutàries adequada a la interpretació conforme fixada per la jurisdicció constitucional en el reiterat judici sobre l'Estatut català i, així mateix, també ens ocuparem de les modificacions experimentades en allò relatiu al concepte de territori com a element definitori de l'abast de les competències i a la descripció d'un marc general sobre l'activitat de foment en l'esquema de la distribució competencial que incorporen algunes de les noves disposicions estatutàries.

No entrarem, doncs, a analitzar la diversitat d'assumpció de matèries competencials concretes per part de cada Comunitat Autònoma sobre les quals també s'han de projectar les consideracions interpretatives de la STC 31/2010 tant en la definició dels àmbits generals com en els sectors de la realitat específics. No obstant això, dedicarem un epígraf a analitzar la relació entre les reformes estatutàries sobre les categories competencials generals (modulades en funció de la mateixa STC 31/2010) i una matèria competencial en particular. El tractament d'aquest exemple, que es referirà a la matèria "col·legis professionals", ens permetrà copsar si les regulacions estatutàries han tingut (o no) alguna incidència en un canvi de concepció sobre l'estructura de distribució competencial tot referint-nos a un àmbit en el qual s'ha produït un desplegament normatiu estatal. Hem escollit l'exemple dels col·legis professionals atesa la diversitat de fórmules de distribució competencial que presenten els Estatuts reformats en aquest punt i l'esmentada presència de normativa estatal que es pot contrastar amb les previsions estatutàries. Tot i que la matèria "col·legis professionals" també presenta el seu interès des del prisma de la relació entre l'execució de dret de la Unió Europea i el sistema intern de distribució de competències, no hem entrat en el tractament d'una problemàtica (tampoc en relació

---

*Abweichungsgesetzgebung der Länder*). Vegeu A. Arroyo Gil: La reforma constitucional del federalismo alemán. Estudio crítico de la 52a. Ley de modificación de la Ley fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2009, pp. 59-70; Ch. Heitsch: "Die asymmetrische Neuverflechtung der Kompetenzordnung durch die deutsche "Föderalismusreform I"" a *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 2009, p. 333 i ss. G. Wolfgang: "Abweichungsrechte (Art. 72 Abs.3 -neu-) und Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 Abs. 2 GG)" a R. Holtschneier i W. Schön (editors): *Die Reform des Bundesstaates (Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung des bundesstaatlichen Ordnung 2003/2004 und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 2006)*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2007.

als preceptes estatutaris que contenen previsions sobre l'execució del dret de la Unió Europea i la seva incidència en el sistema competencial) que desbordaria el contingut d'un article ja prou extens si es limita a la comparació de les diverses regulacions estatutàries que pretenen ordenar amb caràcter general el sistema de distribució competencial.

## **2. Punt de partença: traces bàsiques del sistema competencial**

En la reforma dels Estatuts d'Autonomia de Catalunya, d'Andalusia i, en menor mesura, d'Aragó, s'havia optat per la inclusió d'una definició general de tipus competencials i la precisió de l'abast funcional que derivava de les competències assumides en funció de la definició tipològica assenyalada. Es pretenia, així, assegurar la qualitat de la capacitat de decisió de l'ens territorial tot associant la definició general a un llistat exhaustiu de submatèries amb la intenció de delimitar el caràcter expansiu dels títols estatals. Aquesta estructura, laminada pel Tribunal Constitucional a la STC 31/2010 sobre l'Estatut català a través de decisió interpretativa, no havia estat reproduïda en la resta d'Estatuts reformatos (València, Balears, Castella i Lleó, Extremadura) que mantenien, tret d'alguna peculiaritat, el mateix esquema de tècnica de distribució competencial anterior a la reforma.

Malgrat la dicció dels Estatuts català, andalús i aragonès, la interpretació conforme dictada pel Tribunal Constitucional sobre la definició de competències exclusives i executives continguda a l'Estatut català, així com el raonament jurídic que porta a la declaració de nul·litat del concepte de legislació bàsica perfilat a l'article 111 EAC, fa que es consolidi el model pel qual només és el Tribunal Constitucional el que, a través de la seva jurisprudència, es troba habilitat per delimitar l'abast del conjunt de potestats que inclou cada categoria competencial. En principi, els Estatuts només es poden limitar a "descriure" les potestats consubstancials a la titularitat de la competència però no poden entrar en la precisió del seu objecte material ni en el seu abast en relació a sectors en els quals incideixin les potestats normatives de l'Estat (STC 31/2010, de 28 de juny, fonament jurídic 59). Això es troba reservat a la interpretació exercida per la jurisdicció constitucional i els estatuts no en poden fer esment ni tan

sols per recollir els termes establerts en la mateixa jurisprudència constitucional.<sup>8</sup>

### **3. Tipologia competencial i interpretació de la jurisdicció constitucional**

Com hem reiterat, una de les novetats que es presentaven amb les reformes estatutàries (principalment a l'Estatut català, a l'andalús i a l'aragonès) consistia en introduir una definició general de tipus competencials i una definició d'alguns elements (com el territori o la incidència de l'Estat en l'activitat de foment) que pretenien incidir en la configuració del sistema de distribució competencial. En l'actualitat, els elements de precisió en la definició general de competències exclusives, compartides i executives contingudes en una norma estatutària han de ser interpretats en el sentit previst als fonaments jurídics 59, 60 i 61 de la STC 31/2010, de 28 de juny sobre l'Estatut català que redueixen l'eficàcia dels preceptes autonòmics a una dimensió retòrica sense cap incidència real en la configuració d'una nova lògica del sistema competencial.

Aquesta solució suposa consolidar una posició jurisprudencial que no necessàriament s'inferia dels pronunciaments anteriors de la jurisdicció constitucional (molt en particular, de la doctrina continguda a la STC 247/2007, de 12 de desembre, en relació a l'Estatut de la Comunitat Valenciana, però també de d'altres decisions en les quals el Tribunal Constitucional havia acceptat que fins i tot el legislador podia concretar el contingut d'un concepte present però no

---

8. "La defensa de la constitucionalidad del Estatuto se fundamenta en no pocas ocasiones en la circunstancia de que muchas de las soluciones en él adoptadas en el punto a la distribución de competencias y, sobre todo, a la definición del sentido y alcance de las competencias mismas y de las materias sobre las que se proyectan, se compadece perfectamente con las que se han ido decantando por el Tribunal Constitucional en casi treinta años de experiencia. Que el Estatuto se acomode a estas soluciones (...) no resuelve las objeciones de inconstitucionalidad de las que se hace objeto, toda vez que, a tenor de lo dicho, la censura que en realidad merecería no sería tanto la de desconocer las competencias del Estado, cuanto con hacerse con la función más propia del Tribunal Constitucional, al que se habría cuidado de respetar atendándose al sentido de su jurisprudencia, pero olvidando que, al formalizar como voluntad legislativa la sustancia normativa de ésta, la desposee de la condición que le es propia en tanto que resultado del ejercicio de la función jurisdiccional reservada a este Tribunal como intérprete supremo de las normas constitucionales" (STC 31/2010, de 28 de juny, Fonament Jurídic 58).

definit a la Constitució)<sup>9</sup> i, sobretot, té àmplies repercussions en el sistema de fonts en desplaçar la participació de les normes estatutàries en la delimitació dels àmbits competencials en un aspecte, el de la distribució de competències, en el qual teòricament els Estatuts mantenen una funció específica derivada d'una reserva constitucional [147.2 d) CE].

La doctrina emanada de la STC 31/2010 en el capítol específic de la distribució de competències també significa un menyscapte de la posició dels Estatuts en tant que lleis orgàniques que desenvolupen l'esmentada reserva constitucional, així com la pèrdua de consideració jurídica d'una norma estatutària com a llei "estatal paccionada"<sup>10</sup> dedicada a "concretitzar" el sistema constitucional de distribució de competències, cosa que aboca a un ampli protagonisme del legislador estatal per determinar, amb caràcter previ, el seu àmbit de competències a través de la seva activitat normativa, sols pendent del límit que pugui imposar el Tribunal Constitucional en un eventual judici sobre la norma estatal si aquesta fos impugnada.

La qüestió que cal tenir present en l'anàlisi que proposem és fins a quin punt la doctrina del Tribunal Constitucional sobre els elements estructurals de definició de les categories competencials inclosos en l'Estatut català té repercussions en les altres reformes estatutàries, si les reformes estatutàries han tingut alguna incidència en un canvi d'orientació en la relació entre l'activitat normativa de l'Estat i els àmbits competencials autonòmics i, en definitiva, si la devaluació de la posició dels Estatuts d'Autonomia en el sistema de fonts no sols afecta a l'Estatut català sinó que representa una conseqüència aplicable a totes les reformes estatutàries i, eventualment, també als Estatuts no reformats.

### 3.1. Competències exclusives

Amb la introducció d'una definició general de competències en una norma estatutària es pretenia avançar en el debat sobre el sentit

9. Entre d'altres, vegeu STC 341/1993, de 22 de novembre i STC 40/1998, de 19 de febrer.

10. Així C. Viver Pi-Sunyer: "El Tribunal Constitucional, ¿"Siempre, solo...e indiscutible"?", *op. cit.*, p. 321.



de l'“exclusivitat” d'una competència autonòmica que, a la pràctica, en l'evolució del sistema de descentralització territorial acabava sempre distorsionat per la incidència de la potestat normativa estatal a causa del solapament de títols competencials i de la presència dels anomenats títols competencials horitzontals a favor de l'Estat (primordialment els derivats dels articles 149.1.1 CE i 149.1.13 CE).<sup>11</sup>

Com hem assenyalat, el nou estatut d'Aragó semblava compartir la mateixa tipologia competencial que els estatuts de Catalunya i d'Andalusia però amb una definició de la categoria competencial menys prolixa. Pel que fa a la resta d'Estatuts reformats en aquesta onada (València, Castella i Lleó, Balears i Extremadura) tret d'alguna especificitat, es limitaven a consignar el llistat de competències exclusives de la Comunitat sense traçar cap precisió d'ordre conceptual, en la línia d'allò que es podia desprendre interpretativament de l'estructura d'aquests mateixos estatuts abans de la reforma (i que, per tant, també persisteix en els Estatuts no reformats).

La discussió doctrinal que va propiciar sobretot la reforma de l'Estatut de Catalunya i la definició del tipus de competència exclusiva continguda a l'article 110 (discussió traslladada a la jurisdicció constitucional) consistia, bàsicament, en si la definició general del tipus de competència exclusiva impedia o no la intervenció de l'Estat en els àmbits en què el mateix Estatut (segons el llistat de competències

---

11. Val a dir que el concepte d'exclusivitat definit mitjançant l'enumeració de les potestats i funcions que s'hi troben associades ja era present en la redacció d'alguns estatuts d'autonomia abans de les darreres reformes començant per l'exemple de l'article 25.2 del derogat Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979 [article 25.2 EAC 1979: “En l'exercici de les seves competències exclusives correspon a la Generalitat, segons s'escaigui, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, inclosa la inspecció”], o també el vigent article 37.2 de l'Estatut de Galícia quan estableix que: “En las materias de su competencia exclusiva le corresponde al Parlamento la potestad legislativa en los términos previstos en el Estatuto y en las leyes del Estado a las que el mismo se refiere, correspondiéndole a la Xunta la potestad reglamentaria y la función ejecutiva”. Aquesta possibilitat que els Estatuts exposin i “descriguin” de forma ordenada i sistemàtica el conjunt de potestats, facultats i funcions que integren el contingut funcional de les competències assumides ha estat acceptat per la jurisprudència constitucional a la STC 31/2010, de 28 de juny (Fonament Jurídic 58) Sobre la definició d'una tipologia general de competències i el debat a la jurisprudència constitucional vegeu J. Tornos: “Balance de la distribución de competencias tras la reforma de los Estatutos de Autonomía” a *Informe Comunidades Autónomas 2006*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2007, pp. 886-887 i J. Tornos: “La sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007 y el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas” *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 7, 2008, pp. 79-103.

específiques inclosos en el títol IV de la norma institucional bàsica catalana) qualificava amb l'atribut d'exclusivitat.

Una altra variant de la controvèrsia plantejada entre la doctrina i davant del Tribunal Constitucional, que afectava a la resta de definicions competencials, es referia a si un Estatut era una norma hàbil per establir una definició general de competència exclusiva i si l'intent de modular l'abast de les competències estatals mitjançant precisions conceptuals no estava afectant a un espai de reserva de Constitució i a la interpretació que havia d'exercir la jurisdicció constitucional a l'hora de determinar el concepte constitucional d'"exclusivitat".

En qualsevol cas, el sentit de la reforma catalana, en allò que afectava a la introducció d'una definició d'exclusivitat precisa, perseguia contribuir a la millora de l'autogovern tot evitant que l'Estat pogués actuar en el mateix àmbit material que la Comunitat Autònoma i desplaçés aquest ens de l'actuació normativa, amb el risc que fos el mateix Estat aquell que dictés polítiques que les institucions autonòmiques podien no compartir.<sup>12</sup>

A la STC 31/2010, de 28 de juny, el Tribunal Constitucional salva la constitucionalitat de l'article 110 EAC però a costa d'interpretar que l'enumeració de les potestats que integren la competència exclusiva no té efectes sobre la definició material de la competència, que només li correspon fer a la jurisdicció constitucional d'acord amb una interpretació dels preceptes constitucionals. D'altra banda, es descarta completament la idea que l'"exclusivitat" predicada en l'esmentat article estatutari pugui limitar les potestats normatives de l'Estat. Així:

"Ciertamente, el artículo 110.1 EAC sólo se refiere al caso de la coextensión de la competencia y la materia *in toto*, pero ello no implica que se excluya la eventualidad –prevista constitucionalmente y, por ello, legislativamente indisponible– de una exclu-

---

12. Vid. els treballs de C. Viver Pi-Sunyer: "En defensa dels Estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica jurídic-constitucional" a *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm.1, 2005, pp. 97-130 y C. Viver Pi-Sunyer: "Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb altres Estatuts reformats" a *La distribució de competències en el nou Estatut*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2007, p. 19. També J. Tornos: "Balance de la distribución de competencias tras la reforma de los Estatutos de Autonomía", *op. cit.*, pp. 878-893.

sividad competencial referida únicamente a las potestades normativas que cabe ejercer sobre un sector de la realidad en el que también concurren potestades exclusivas del Estado. Siendo ello así, el precepto examinado no merece la censura de inconstitucionalidad pretendida por los recurrentes" (STC 31/2010, de 28 de juny, Fonament Jurídic 59).

I conclou:

"En definitiva, el artículo 110 EAC no es contrario a la Constitución en tanto que aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado ex artículo 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida, cualquiera que sea la utilización de los términos "competencia exclusiva" o "competencias exclusivas" en los restantes preceptos del Estatuto, sin que tampoco la expresión "en todo caso" reiterada en el Estatuto respecto de ámbitos competenciales autonómicos, tenga otra virtualidad que la meramente descriptiva ni impida, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales" (STC 31/2010, de 28 de juny, Fonament Jurídic 59).

El Tribunal Constitucional, doncs, acaba donant la raó als sectors crítics amb un determinat sentit de la reforma catalana quan assenyalaven, d'una banda, que la regulació estatutària podia topiar amb la interpretació que, amb caràcter suprem, li corresponia realitzar al Tribunal Constitucional dels conceptes inclosos a la Constitució (i, per extensió, en el cas de litigis competencials, dels conceptes inclosos al bloc de la constitucionalitat). D'altra banda, aquest mateix corrent doctrinal també s'assenyalava que un concepte d'"exclusivitat" vinculat a una idea de completa competència sobre una matèria i, per tant, de total desapoderament de l'Estat alhora de tenir alguna incidència normativa sobre aquell aspecte de la realitat, contradeïa la doctrina sostinguda per la mateixa jurisdicció constitucional.<sup>13</sup> En aquest darrer

13. Així vegeu F. Balaguer Callejón: "Competencias exclusivas" a F. Balaguer Callejón (director): *Reformas Estatutarias y distribución de competencias*. Instituto Andaluz de Administración Pública/Consejería de Justicia y Administración Pública, Sevilla, 2007, pp. 26-28 i 30-31. Amb posterioritat a la STC 31/2010, de 28 de juny, vegeu L. Ortega: "La posición

sentit, certament, el Tribunal Constitucional havia expressat reiteradament que el caràcter "exclusiu" reconegut en un Estatut sobre una competència autonòmica no podia significar la completa manca d'incidència de l'Estat sobre una matèria si hi concorrien altres títols. Així s'havia manifestat, per exemple, a la STC 204/2002, de 31 d'octubre, la qual, a la vegada, citava una doctrina reiterada en aquest punt:

*"ni el silencio del artículo 149.1 CE respecto al género juego, ni el hecho de que los Estatutos de Autonomía califiquen de exclusiva la competencia autonómica en cuanto a juegos y apuestas, puede interpretarse como determinante de un total desapoderamiento del Estado en la materia,<sup>14</sup> pues ciertas actividades que bajo otros enunciados el artículo 149.1 CE atribuye a aquél se encuentran estrechamente ligadas con el juego en general y no sólo la que le reserva el artículo 149.1.14 de la Constitución respecto de la gestión y explotación en todo el territorio nacional del monopolio de la lotería nacional, sin perjuicio de las competencias de algunas Comunidades Autónomas en materia de juego (SSTC 163/1994, de 26 de mayo; FJ 4; 164/1994, de 26 de mayo, FJ 5; 216/1994, de 20 de julio, FJ 2; y 49/1995, de 16 de febrero, FJ 3)".*

Aquesta relativització del terme "exclusiu" ja es trobava present des dels primers compassos de la jurisprudència constitucional. En concret, a la STC 1/1982, de 28 de gener, en ocasió a una disputa competencial entre el Govern de l'Estat i el Govern Basc sobre alguns aspectes de la regulació en matèria de Caixes d'Estalvi, ja s'assenyalava que:

*"no podría ampararse la presunta competencia comunitaria en tal materia en el artículo 10.25 de su Estatuto, pues si es cierto que éste otorga competencia "exclusiva" a la Comunidad en la "planificación de la actividad económica del País Vasco" también lo es que ese mismo precepto enmarca la citada competencia dentro del respeto ("de acuerdo con") a la "ordenación general de la eco-*

---

de los Estatutos de Autonomía con relación a las competencias estatales tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Cataluña" a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, setembre-desembre 2010, pp. 267-285; T. De La Quadra-Salcedo Janini: "El Tribunal Constitucional en defensa de la Constitución. El mantenimiento del modelo competencial en la STC 31/2010, sobre el Estatuto de Cataluña" a *Revista Española de Derecho Constitucional*, *op.cit.*, pp. 287-334.

14. La cursiva és nostra.

nomía”, y como el Estado tiene competencia “exclusiva” precisamente para las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (artículo 149.1.13 CE) es claro que ambas competencias “exclusivas” están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes...” (STC 1/1982, de 28 de gener, FJ 5).

Amb tot, les reformes estatutàries de Catalunya, Andalusia i, en menor mesura Aragó van introduir aspectes més concrets en la comprensió del concepte d’“exclusivitat” que ara, a tenor del pronunciament del Tribunal Constitucional, s’han d’entendre només com una enumeració d’aspectes funcional-normatius de les competències exclusives sense incidència en els àmbits materials de distribució de competències que només li correspon determinar a la jurisdicció constitucional.

L’article 110 de l’Estatut d’Autonomia de Catalunya de 2006 estableix que:

“Corresponen a la Generalitat, en l’àmbit de les seves competències exclusives, de manera íntegra, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva. Correspon únicament a la Generalitat l’exercici d’aquestes potestats i funcions, mitjançant les quals pot establir polítiques pròpies”.

El segon paràgraf de l’article 110 es refereix a la preferència en l’aplicació del dret català sobre qualsevol altre en matèria de competències exclusives i en el seu territori, precepte al qual farem referència posteriorment en parlar del territori com a marc d’exercici competencial<sup>15</sup> i que també comparteix amb d’altres Estatuts reformats (Andalusia,<sup>16</sup> Aragó,<sup>17</sup> València)<sup>18</sup> no reformats (per exemple, Canà-

15. En concret l’article 110.2 de l’EAC estableix que: “El dret català, en matèria de les competències exclusives de la Generalitat, és el dret aplicable en el seu territori amb preferència a qualsevol altre”.

16. Article 42.2.1 *in fine* de l’EAA: “En el ámbito de sus competencias exclusivas el derecho andaluz es de aplicación preferente en su territorio sobre cualquier otro, teniendo en estos casos el derecho estatal carácter supletorio”.

17. Article 80.2 de l’EAAR: “En las materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón, el Derecho propio de Aragón será aplicable en su territorio con preferencia a cualquier otro, en los términos previstos en este Estatuto”.

18. Article 45 EAV: “En matèria de competència exclusiva, el Dret Valencià és aplicable en el territori de la Comunitat Valenciana, amb preferència sobre qualsevol altre. En defecte del Dret propi, serà d’aplicació el Dret Estatal”.

ries,<sup>19</sup> Galícia)<sup>20</sup> o reformats però sense afectar a aquest aspecte, com succeeix amb la llei de millora del fur de Navarra, l'article 40.3 de la qual no va ser modificat per la LO 7/2010, de 27 d'octubre, i es manté en la seva redacció anterior").<sup>21</sup> No obstant això, cal recordar que la dicció de l'article 110.2 de l'Estatut català, a diferència del que succeeix amb d'altres reformats (com l'andalús) no fa esment a l'aplicabilitat supletòria del dret estatal, cosa que sembla coherent amb una part de la jurisprudència constitucional sobre els límits a la aplicació del dret estatal com a supletori en l'àmbit de les competències autonòmiques exclusives.<sup>22</sup> En qualsevol cas, el segon paràgraf de l'article 110 EAC no troba cap objecció de constitucionalitat en el pronunciament contingut a la STC 31/2010, de 28 de juny (Fonament Jurídic 59) tot i que el Tribunal Constitucional recorda que el precepte no contradiu l'article 149.3 CE –en el qual es preveuen les clàusules de prevalença i supletorietat– de manera que un canvi de la jurisprudència constitucional sobre l'aplicació del dret estatal com a supletori en l'àmbit de les competències exclusives podria afectar a la comprensió de l'article 110.2 EAC encara que no hi hagués cap esment explícit a l'aplicabilitat supletòria del dret estatal en el precepte en qüestió.

L'enumeració de les potestats que integren la competència exclusiva és menys detallada en el cas del nou Estatut andalús que del català, en concret, la primera part de l'article 42.2.1 Estatut d'Andalusia estableix que:

“La Comunidad Autónoma de Andalucía asume mediante el presente Estatuto: 1. Competencias exclusivas, que comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, íntegramente y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución”.

---

19. Article 43 Estatut d'Autonomia de les Illes Canàries: “El derecho propio de Canarias en materia de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma es aplicable en su territorio con preferencia a cualquier otro. En su defecto, será de aplicación supletoria el derecho del Estado”.

20. Article 38.1 Estatut de Galícia: “En materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, el Derecho propio de Galicia es aplicable en su territorio con preferencia a cualquier otro, en los términos previstos en el presente Estatuto”.

21. Article 40.3 LORAFNA: “El derecho navarro, en las materias de competencia exclusiva de la Comunidad Foral y en los términos previstos en los apartados anteriores, será aplicable con preferencia a cualquier otro”.

22. Vegeu, per totes, STC 61/1997, de 20 de març.

En la definició del concepte d'exclusivitat, l'Estatut andalús coincideix doncs, amb el català, en l'enumeració de les potestats i de les funcions (legislativa, reglamentària i funció executiva) i també manté una certa identificació entre "exclusivitat" i plenitud sobre les facultats atribuïdes, cosa que s'infereix de l'ús de l'adverbi "íntegrament" (en el cas català es fa servir l'expressió "de manera íntegra"). En canvi, es produeix una notable diferència amb l'esment que l'Estatut andalús formula en relació a la incidència de les competències estatals (una previsió inexistent, en relació a les competències exclusives, en el cas català però que, a través de la interpretació conforme de l'article 110 EAC realitzada per la jurisdicció constitucional a la STC 31/2010 s'hi entén incorporada). Quan l'article 42.2.1 de l'Estatut d'Andalusia es refereix a "sin perjuicio de las competencias exclusivas atribuidas al Estado en la Constitución" sembla incorporar una part de la interpretació de la jurisdicció constitucional per la qual el caràcter d'"exclusivitat" no pot significar la competència total sobre una matèria de manera que es desapoderi completament l'Estat d'incidència en aquell àmbit si ostenta algun títol competencial per fer-ho.<sup>23</sup>

Val a dir que, en seu de competències exclusives, el nou Estatut andalús tampoc no incorpora l'esment a que, a través de les potestats i funcions qualificades d'exclusives, els òrgans de govern de la Comunitat Autònoma poden "establir polítiques pròpies". Això sí que és recollit, en canvi, per l'article 110.1 *in fine* de l'Estatut català reformat, per l'article 71 de l'Estatut d'Aragó i també, encara que no hi hagi una enumeració de les potestats que configuren el caràcter exclusiu d'una competència, per l'Estatut reformat de la Comunitat Autònoma d'Extremadura referit a tot tipus de competència. Així, a l'article 8.3 de l'Estatut d'Autonomia d'Extremadura reformat per la LO 1/2011, de 28 de gener, en un precepte dedicat a disposicions generals del sistema de distribució de competències, s'estableix que: "En el ejercicio de sus competencias la Comunidad Autónoma podrá establecer políticas propias".

El criteri de la "possibilitat d'establir polítiques pròpies" podria d'una banda, certificar que la definició d'exclusivitat no desapodera l'Estat del tot en aquell àmbit, ja que s'està reconeixent implícitament que l'activitat normativa de l'Estat almenys haurà de respectar el crite-

ri "d'establir polítiques pròpies". D'altra banda, i en aquest darrer sentit, la fixació d'un àmbit d'activitat normativa autonòmica diferenciada en funció de l'orientació política de la majoria governant a la Comunitat Autònoma podria haver estat susceptible d'esdevenir un criteri d'enjudiciament per a la jurisdicció constitucional, cosa del tot desconeguda per la STC 31/2010 i per l'esmentada degradació de la idea de bloc de la constitucionalitat i del paper rebaixat de les normes estatutàries en aquest teixit normatiu. Curiosament, l'Estatut andalús que, com diem, no recull l'esment a la capacitat de la Comunitat Autònoma d'exercir "polítiques pròpies" en seu de competència exclusiva sí que ho fa en seu de competència compartida ("En el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma puede establecer políticas propias", article 42.2.2 Estatut d'Autonomia d'Andalusia). Es tracta doncs d'un paràmetre d'enjudiciament de l'exercici competencial que tant l'Estatut català com l'andalús semblaven voler fixar en àmbit de competència exclusiva (el català), en àmbit de competència compartida (l'andalús) o referit a tot tipus de competència (l'extremeny) que, sota l'actual interpretació del Tribunal Constitucional, sembla haver perdut efectivitat.

Cal assenyalar que l'Estatut d'Aragó s'arreglera amb els ja comentats de Catalunya i Andalusia i ofereix una enumeració més detallada de les potestats que integren la competència exclusiva. No obstant això, es troba més a prop de la redacció prevista en el text andalús que del cas català, ja que també incorpora un esment a les competències estatals a fi de precisar, en la línia de la jurisprudència constitucional, que l'"exclusivitat" no significa un blindatge a l'activitat normativa estatal en aquell àmbit.

En concret, l'article 71 del nou Estatut d'Aragó, abans d'enumerar la llista de competències sobre les quals la Comunitat Autònoma ostenta la competència exclusiva, estableix que:

"En el ámbito de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución".

En essència, doncs, l'Estatut d'Aragó també descriu les competències exclusives, com ho fan l'Estatut català i l'andalús, amb la tríada composta per la potestat legislativa, la potestat reglamentària i



la funció executiva i recull (a diferència del que succeeix amb l'Estatut andalús en seu de competència exclusiva) l'esment a l'establiment de "polítiques pròpies". Com diem la referència als preceptes constitucionals es pot entendre com el reconeixement de la facultat d'incidència de l'activitat normativa de l'Estat àdhuc en un espai considerat "exclusiu" de la Comunitat autònoma si l'Estat ostenta algun tipus de títol competencial d'acord amb l'article 149.1 CE o si s'afecta a l'autonomia local (per això l'esment a l'article 140 de la Constitució).

La resta d'Estatuts reformats (Balears, València, Castella i Lleó, Extremadura)<sup>24</sup> mantenen, en part, l'estructura anterior pel que fa al sistema de distribució de competències: enumeració de les competències assumides per la Comunitat Autònoma que es divideixen en "competències exclusives", "competències de desenvolupament legislatiu i execució" i "competències executives". De fet, el cas de Balears, desapareix l'associació entre competència exclusiva i "potestat legislativa", "funció executiva" i "potestat reglamentària i la inspecció" que es trobava present en l'article 48 de l'anterior Estatut (i que compartia amb d'altres Estatuts derogats, com el català de 1979, o no reformats, com l'Estatut canari).<sup>25</sup> En enumerar el llistat de competències exclusives a l'article 30 de l'Estatut de les Illes Balears de 2007 també esmenta (com ho feia l'aragonès) que la Comunitat Autònoma té competència exclusiva el les següents matèries "sens perjudici d'allò disposat a l'article 149.1 de la Constitució". En el cas balear, el reconeixement de la incidència de l'Estat en els àmbits normatius exclusius també es pot derivar del reformat article 37 de l'Estatut de 2007 quan estableix que "L'exercici de les competències de la Comunitat Autònoma es realitzarà d'acord amb els termes que disposa la Constitució". De fet, l'únic element de l'Estatut balear que presenta un cert aspecte de concreció de l'abast competencial (i, per tant, en certa tensió amb la jurisprudència constitucional derivada de la STC 31/2010, sobre l'estatut català) es troba a l'article 38: "En l'àmbit de les competències que en aquest Estatut se li atribueixen, corresponen a les Illes Balears, a més de les facultats expressament incloses, totes aquelles que siguin inherents al seu ple exercici" un redactat similar al que contempla el nou Estatut valencià (article 46): "La Generalitat assumeix, a més de les facultats i competències compreses en el present Estatut, les que es troben implícitament compreses en aquelles".

---

24. Sobre el cas de Navarra vegeu nota 4.

25. Articles 30 i 40.2 de l'Estatut de les Illes Canàries.

L'estructura de l'Estatut Balear és la que es manté també als nous Estatuts valencià i de Castella i Lleó. Aquest darrer, dedica una única disposició general (article 69 de l'Estatut de Castella i Lleó) per establir que: "La Comunidad de Castilla y León, en el marco de los dispuesto en la Constitución y las correspondientes leyes del estado, asume las competencias que se establecen en los artículos siguientes".

L'article 8.1 de l'Estatut d'Extremadura en la seva reforma de 2011 també inclou una disposició projectada sobre tot tipus de competència que, en la seva al·lusió a l'àmbit competencial de l'Estat, manté una certa similitud amb el citat precepte de l'Estatut de Castella i Lleó, i amb el qual sembla que el legislador estatutari persegueixi (sense descripció específica de potestats) mantenir la consonància amb la jurisprudència constitucional. Així l'article 8.1 de l'Estatut d'Extremadura estableix que: "La Comunidad Autónoma de Extremadura asume competencias sobre las materias que se identifican en los siguientes artículos. Dichas competencias comprenderán las funciones que en cada caso procedan, sin perjuicio de las que puedan corresponder al Estado en virtud de los títulos competenciales previstos en la Constitución". No obstant això, l'article 9.2 del mateix Estatut d'Extremadura de 2011, també incorpora l'esment a algunes potestats associades a la competència exclusiva amb una mica més de precisió que les al·lusions incloses en els Estatuts de València, Balears o Castella i Lleó. Així l'article 9.2 EAEX estableix que: "En estas materias, corresponde a la Comunidad Autónoma la función legislativa, la potestad reglamentaria y, en el ejercicio de la función ejecutiva, la adopción de cuantas medidas, decisiones y actos procedan".

A més dels llistats en funció dels tipus de competència, els Estatuts Valencià, Balear i de Castella i Lleó dediquen la redacció d'articles específics a alguna competència concreta respecte la qual es precisen les potestats i les funcions. Això es troba present, per exemple, en esmentar les competències en matèria de seguretat pública i de cossos de policia,<sup>26</sup> en ensenyament<sup>27</sup> o en sanitat.<sup>28</sup> En el cas extremeny, la nova redacció estatutària inclou un article, el 13, que precisa algunes facultats associades a les competències assumides. Així s'esdevé, d'acord

26. Article 55 EAV, article 33 EAIB i article 72 EACyL.

27. Article 53 EAV, article 36 EAIB i article 73 EACyL.

28. Article 54 EAV i article 74 EACyL.

amb el citat precepte, amb aquelles facultats vinculades a la gestió demanial i a la declaració d'utilitat pública o d'interès social a efectes expropiatoris, així com a la determinació dels supòsits, causes i condicions de l'exercici de l'esmentada potestat expropiatòria,<sup>29</sup> amb l'exercici de les activitats de policia, de servei públic i de foment<sup>30</sup> i amb la participació dels òrgans de la Comunitat Autònoma en l'exercici de competències estatals que afectin als recursos naturals i a les riqueses regionals de l'esmentat territori.<sup>31</sup>

Com a comentari general sobre els elements de descripció de les potestats i funcions que integren la tipologia de les competències exclusives en les diverses reformes estatutàries es pot concloure que els Estatuts de Catalunya, Andalusia, Aragó, i, en alguns aspectes, d'Extremadura havien recollit elements de definició funcional en la seva redacció tot i que, com a conseqüència de la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut català, cal entendre que aquests intents de definició no vinculen als òrgans estatals en la delimitació de la seva activitat normativa i, encara menys, suposen una prohibició d'intervenció normativa de l'Estat en àmbits declarats exclusius pels Estatuts autonòmics. Aquesta darrera precisió ja es podia inferir del redactat de l'article 110.1 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, ajustat a la interpretació conforme dictada per la STC 31/2010, i es plantejava de forma encara més explícita en la dicció dels corresponents articles dels Estatuts d'Andalusia i d'Aragó en afegir un redactat com "sin perjuicio de las competencias exclusivas atribuidas al Estado en la Constitución" de l'article 42.2.1 de l'Estatut d'Autonomia d'Andalusia o com "respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución" de l'article 71 de l'Estatut d'Aragó. Sigui com sigui, després de la STC 31/2010, la capacitat de delimitació de l'activitat normativa estatal sobre la definició dels àmbits d'exclusivitat continguts en un Estatut d'Autonomia ha quedat pràcticament eliminada, cosa que, com hem vist, comporta l'afebliment de les normes estatutàries en la seva posició en el sistema de fonts i en el major protagonisme de l'Estat a l'hora de determinar amb caràcter previ el seu àmbit de competències sense trobar cap fre en la redacció dels preceptes estatutaris. Aquesta circumstància, després de la STC 31/2010, encara s'expressa

---

29. Article 13.1 EAEX.

30. Article 13.2 EAEX.

31. Article 13.3 EAEX.

amb més intensitat a l'Estatut català, paradigma de la tendència d'interposar els preceptes estatutaris tant en la definició general de funcions i potestats com en la descripció de submatèries concretes com a element de contenció de la normativa estatal i com a teixit normatiu integrat en el bloc de la constitucionalitat. L'escassa repercussió d'aquesta operació estatutària després de la interpretació conforme sobre els àmbits de competència exclusius dictada pel Tribunal Constitucional també es manifesta amb tècniques complementàries a la definició general de cada tipus competencial com en la qüestió de les clàusules "en tot cas" que vinculaven el concepte d'exclusivitat de l'article 110.1 EAC a determinats llistats de submatèries de cada àmbit competencial particular. Les clàusules "en tot cas", que no es troben presents de manera sistemàtica en cap altre dels Estatuts reformats, no impedeixen que les normes estatals acabin penetrant en tota matèria en la qual es pugui trobar alguna connexió amb la incidència d'algun títol competencial estatal. Així ho confirmarem en l'estudi de la interacció de la normativa estatal en els àmbits suposadament exclusius atribuïts a la Generalitat de Catalunya en la matèria concreta de "col·legis professionals" i així ho va declarar, en general, el propi Tribunal Constitucional quan a la reiterada STC 31/2010, en relació al lligam entre el concepte d'exclusivitat de l'article 110.1 EAC i les clàusules "en tot cas" va afirmar que:

"... el precepto examinado no merece la censura de inconstitucionalidad pretendida por los recurrentes. Ello sin perjuicio de que al enjuiciar los artículos atributivos de concretas competencias hayamos de verificar si efectivamente se respeta en cada caso el ámbito de las competencias exclusivas reservadas al Estado, sea sobre la integridad de una materia, sea respecto de las potestades que le corresponden en sectores de una materia en la que también inciden competencias autonómicas y sin que para la proyección de las competencias estatales sobre la materia pueda ser obstáculo el empleo de la expresión "en todo caso" por los preceptos estatutarios" (STC 31/2010, de 28 de juny, Fonament Jurídic 59).

En definitiva, que la definició general de competències i la seva projecció sobre les submatèries concretes a través de l'expressió "en tot cas" continguda en l'Estatut català no tenen gairebé cap eficàcia com a element delimitador de l'activitat normativa de l'Estat el qual acabarà determinant amb caràcter previ el seu àmbit de competències,

una delimitació només revisable pel Tribunal Constitucional sempre que la normativa sigui impugnada. La interpretació conforme practicada a la STC 31/2010 sobre l'article 110.1 EAC podria deixar la descripció general dels àmbits competencials consignada en d'altres Estatuts en la mateixa posició d'ineficàcia per aplicació dels articles 38.1 LOTC quan estableix que les sentències recaigudes en els procediments d'inconstitucionalitat "vincularan a tots els poders públics", això deixant de banda que la redacció dels preceptes estatutaris esmentats d'Aragó, Andalusia o Extremadura ja admet un ampli marge d'incidència de les normes estatals fins i tot en àmbits declarats exclusius.

### 3.2. Competències compartides

La decisió sobre les competències compartides continguda a la STC 31/2010, de 28 de juny, en relació a l'article 111 EAC encara és més contundent en la mesura que inclou una declaració d'inconstitucionalitat i nul·litat davant l'intent de la norma estatutària de condicionar el concepte de bases estatals. S'admet, com succeïa en seu de competència exclusiva, que el precepte pugui contenir una enumeració de la potestat legislativa, reglamentària i executiva que correspon a les matèries que l'Estatut atribueix de forma compartida a la Comunitat Autònoma i a l'Estat sempre que s'entengui que l'abast d'aquestes funcions només serà definit per la Constitució a través de la interpretació de la jurisdicció constitucional. Decau, en canvi, la possibilitat que la norma estatutària pugui establir una regla de definició de les bases estatals, ni tan sols en el cas que aquesta regla es limiti a recollir la jurisprudència del mateix Tribunal Constitucional. Així, l'esment contingut a l'article 111 EAC, pel qual les bases estatals s'entenen "com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei, excepte en els supòsits que determini la Constitució i el present Estatut" és eliminat de l'ordenament jurídic. El Tribunal considera que:

"Si las bases son "principios" o "normación mínima" no es asunto a dilucidar en un Estatuto, sino sólo en la Constitución, vale decir: en la doctrina de este Tribunal que la interpreta. Ello es así, ante todo, por razones de concepto. Pero además, por razones de orden estructural y práctico. De un lado, porque el concepto, el contenido y el alcance de las bases no pueden ser, como regla general, distintos para cada Comunidad Autónoma, pues

en otro caso el Estado tendría que dictar uno u otro tipo de bases en función de lo dispuesto en cada Estatuto de Autonomía. De otro, porque, siendo mudable las bases (...) también lo es, en correspondencia inevitable, el ámbito disponible por la legislación de desarrollo, de manera que la rigidez procedimental de un Estatuto lo convierte en norma inapropiada para determinar con detalle el alcance de las potestades inherentes a la legislación" (STC 31/2010, de 28 de juny, Fonament Jurídic 60)

Tant era doncs, que l'incís declarat inconstitucional tingués en compte les excepcions "en el supòsits que determini la Constitució" i que hagués inclòs totes les consideracions previstes pel Tribunal Constitucional en la seva jurisprudència i a la mateixa STC 31/2010, a saber, la possibilitat de predicar el caràcter bàsic de normes reglamentàries i d'actes d'execució de l'Estat així com el divers abast de les bases en funció del subsector material al qual es refereixin; la resposta de la jurisdicció constitucional ha estat taxativa en el rebuig al precepte. L'intent de limitar el caràcter expansiu del concepte material de bases a través de normes estatutàries, que es podria entendre inherent als objectius de la reforma estatutària catalana, ha estat, doncs, fracassat. El Tribunal Constitucional ha assumit la concepció doctrinal per la qual la definició de l'abast de les bases és objecte de "reserva de Constitució" restringida al text constitucional i a la jurisprudència constitucional entesa com a part inescindible d'aquest text.<sup>32</sup> Així, l'Estat no es troba condicionat per les modulacions que introdueixin els Estatuts ja que l'exercici de les seves competències deriva directament de la Constitució i de la interpretació que en faci la jurisdicció constitucional.

32. Així aquests arguments es troben, entre d'altres a L. Ortega Álvarez: "Legislación básica y Estatutos de Autonomía" a L. Ortega; J.J. Solozábal Echavarría i X. Arbós Marín: *Legislación básica y Estatutos de Autonomía*, Madrid, CEPC, 2006, pp. 9-65. Sobre l'anàlisi d'aquesta polèmica vegeu M. Barceló Serramalera: "La delimitació del concepte de bases en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya" a *La distribució de competències en el nou Estatut*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2007, p. 65. Amb posterioritat a la STC 31/2010, de 28 de juny, vegeu els articles de M. Barceló Serramalera: "La doctrina de la STC 31/2010 sobre la definició estatutària de les categories competencials", a *Revista Catalana de Dret Públic Especial Sentència sobre l'Estatut*. Setembre 2010. [http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret); L.Ortega: "La posición de los Estatutos de Autonomía con relación a las competencias estatales tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Cataluña", *op.cit.*, pp.267-285 i de T. de la Quadra-Salcedo Janini: "El Tribunal Constitucional en defensa de la Constitución. El mantenimiento del modelo competencial en la STC 31/2010, sobre el Estatuto de Cataluña" a *Revista Española de Derecho Constitucional*, *op.cit.*, pp.287-334.

L'article 149.1 CE no té un contingut variable que el faci dependre del contingut de cada Estatut.

L'article 111 EAC, després del judici de constitucionalitat, es troba redactat de la següent manera:

“En les matèries que l'estatut atribueix a la Generalitat de forma compartida amb l'Estat, corresponen a la Generalitat la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva en el marc de les bases que fixi l'Estat. En exercici d'aquestes competències, la Generalitat pot establir polítiques pròpies. El Parlament ha de desplegar i concretar per mitjà d'una llei les dites disposicions bàsiques”.

Cal tenir present que, si tenim en compte la propensió a que l'Estat fixi per via reglamentària les bases d'una matèria ni que sigui, com afirma la jurisdicció constitucional, amb caràcter excepcional, l'article 111 EAC accentua una limitació en l'autogovern en la mesura que estableix el concepte formal de lleis de desenvolupament. El resultat final, doncs, és que en moltes matèries l'Estat podria dictar les bases per via infralegal i la Generalitat trobar-se obligada per via estatutària a desenvolupar aquestes bases per llei sense que regís el principi de jerarquia normativa. Es manté també la idea que la relació bases-desenvolupament ha de permetre a la Generalitat un àmbit per realitzar polítiques pròpies però, a tenor de la STC 31/2010, sembla que aquesta declaració és irrellevant a efectes de limitar la potestat legislativa estatal.

Per la seva banda l'article 42.2.2 de l'Estatut d'Autonomia d'Andalusia enumera les potestats incorporades a la competència autònoma (potestat legislativa, potestat reglamentària i funció executiva) però no afegeix un concepte material relacionat amb la legislació bàsica de l'Estat, com s'esdevenia amb la noció de “mínim comú normatiu” que sí incorporava l'Estatut català (una referència que es trobava en les primeres propostes andaluses de reforma estatutària).<sup>33</sup> Això sembla, doncs, determinar la constitucionalitat del precepte segons la doctrina emanada de la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre

---

33. Així ho esmenta L. Ortega Álvarez: “Competencias compartidas. Bases-desarrollo” a F. Balaguer Callejón (director): *Reformas Estatutarias y distribución de competencias*, op. cit., p.48.

l'article 111 EAC. L'únic conflicte potser es podria produir quan el precepte andalús preveu que la competència autonòmica es desenvoluparà en el marc de les bases que fixi l'Estat "amb normes amb rang de llei", i també sembla al·ludir a la jurisprudència constitucional en l'excepció a aquest concepte formal de bases amb una fórmula semblant a com l'Estatut català es referia en general a la interpretació del concepte de legislació bàsica perfilat des del Tribunal Constitucional i a la seva incidència en el sistema de distribució de competències ("excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución").

En concret, l'article 42.2.2 de l'Estatut d'Autonomia d'Andalusia estableix que:

"La Comunidad Autónoma de Andalucía asume mediante el presente Estatuto: (...) Competencias compartidas, que comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución. En el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma puede establecer políticas propias".

Recordem que el final d'aquesta redacció de l'Estatut andalús recupera la noció de reconèixer a la Comunitat Autònoma un marc competencial en el que "pugui establir polítiques pròpies", una idea que es troba absent en la definició general de competències exclusives del mateix Estatut .

L'Estatut d'Aragó per la seva banda, es decanta per mantenir l'estructura dels estatuts anteriors a la reforma en el sentit d'incloure en el mateix article en què s'enuncia la tipologia competencial el llistat de les matèries específiques sobre les quals aquell tipus de competència es projecta. Però també ofereix una enumeració de potestats. Es tracta d'elements que són gairebé idèntics als ja comentats pel que fa al cas andalús: inclusió del concepte formal de legislació bàsica estatal (la legislació bàsica ha de trobar-se en normes amb rang de llei), previsió de les corresponents excepcions constitucionals (això, és de les excepcions al concepte formal de bases inferides per la jurisprudència constitucional) i l'esment a que la competència de desenvolupament autonòmica ha de permetre l'establiment de polítiques



pròpies. Així, el primer paràgraf de l'article 75 de l'Estatut d'Aragó precisa que:

“En el ámbito de las competencias compartidas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado en normas con rango de ley, excepto en los casos que se determine de acuerdo con la Constitución, desarrollando políticas propias”.

Finalment, com ha estat remarcat, ni l'Estatut valencià, ni l'Estatut de Balears, ni l'Estatut de Castella i Lleó, ni l'Estatut extremeño s'allunyen de l'esquema anterior a la reforma pel qual es redactava un article que es limitava a enumerar el llistat de competències compartides. Això sí, fixant què s'entén per competència compartida el desenvolupament legislatiu i l'execució, però sense incorporar elements de relació amb la legislació bàsica de l'Estat.<sup>34</sup> L'article 10.2 de la reforma de l'Estatut d'Extremadura de 2011 contempla alguns aspectes descriptius més precisos sobre les potestats que contempla la competència compartida en assenyalar que: “... corresponde a la Comunidad Autónoma, ejecutar y, en su caso, complementar la normativa del Estado mediante la legislación propia de desarrollo, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva”. En el cas de Navarra, cal recordar que la reforma de la LORAFNA de 2010 no ha afectat aquest punt per bé que en la redacció anterior es precisa que, de les matèries a les quals es refereix l'article 57 del mateix text (el llistat de competències compartides) a la Comunitat Foral li corresponen les potestats de desenvolupament legislatiu, reglamentària, d'administració (inclosa la inspecció) i revisora en la via administrativa.<sup>35</sup>

---

34. Article 50 EAV: “En el marc de la legislació bàsica de l'Estat i, en el seu cas, en els termes que aquesta estableixi, correspon a la Generalitat el desenvolupament legislatiu i l'execució de les següents matèries: (...)”; article 31 EAIB: “En el marc de la legislació bàsica de l'Estat, correspon a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears el desenvolupament legislatiu i l'execució de les següents matèries: (...)”; article 71 EACyL: “En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: (...)”. Article 10 EAEX: “La Comunidad Autónoma de Extremadura tiene competencias de desarrollo normativo y de ejecución en las siguientes materias: (...)”

35. Article 41.1 LORAFNA.

La declaració d'inconstitucionalitat sobre el concepte formal-material de bases estatal que s'incorporava a l'article 111 EAC a la STC 31/2010, fins i tot tenint en compte que coincidia amb el concepte desenvolupat per la jurisprudència constitucional, enterra l'eficàcia jurídica de limitar les bases estatals mitjançant una definició general present en un Estatut. Les regles estatutàries incorporades als Estatuts d'Andalusia i Aragó també podrien patir del suposat vici d'inconstitucionalitat remarcat pel Tribunal Constitucional en relació al precepte de l'Estatut català. L'esment al concepte formal de bases que assenyalen els Estatuts al·ludits, i encara que provin d'eludir l'objecció d'inconstitucionalitat aixoplugant-se en l'excepció al concepte formal de bases estatals "en els casos previstos per la Constitució", no supera els problemes d'inconstitucionalitat que el mateix Tribunal Constitucional fa extensius al supòsit que el concepte de legislació bàsica contingut en un Estatut no s'oposi al concepte desenvolupat per la pròpia jurisprudència constitucional. El Tribunal veta, justament, que aquesta definició sigui inclosa en un Estatut. En qualsevol cas, els elements de definició del concepte de legislació bàsica que apareguin en una norma estatutària no tenen cap capacitat de limitació *a priori* de l'activitat normativa de l'Estat i caldrà identificar cas per cas, en el supòsit de plantejament d'un litigi competencial davant del Tribunal Constitucional, si les institucions estatals han estat o no respectuoses amb el concepte de legislació bàsica que només el Tribunal Constitucional pot interpretar del text constitucional i aplicar-lo al conflicte competencial concret.

### 3.3. Competències executives

La comprensió d'allò que s'entén per funció executiva i les facultats concretes que es reconeixen a les Comunitats Autònomes en aquest àmbit té profundes repercussions en la delimitació de les dues anteriors categories competencials.

El concepte de competència exclusiva i el risc que aquesta exclusivitat es desdibuixi, com ha assenyalat l'experiència del desplegament de l'Estat autonòmic en les darreres dècades, depèn en bona mesura de la idea que s'associï a la funció executiva i a la potestat reglamentària, així com al reconeixement (o no) d'intervenció de l'Estat en aquests espais d'actuació pública.

El mateix es pot afirmar, i encara amb més intensitat, respecte les competències compartides, ja que la reducció de la capacitat de desplegar polítiques pròpies per part de les autonomies en gran mesura ha estat conseqüència d'una interpretació àmplia de les facultats executives de l'Estat i, en particular, d'entendre que el reconeixement d'un àmbit de legislació bàsica a l'Estat (o el reconeixement de la potestat legislativa a l'Estat en tota la seva integritat) també podia implicar la potestat de dictar reglaments d'aquesta legislació estatal<sup>36</sup> i, de l'altra, d'estrènyer les competències executives i la capacitat normativa de les Comunitats Autònomes (especialment en el supòsit en què a l'Estat se li reconeixia íntegrament la potestat legislativa) només a aspectes d'autoorganització.<sup>37</sup>

La reforma estatutària, amb aquests antecedents, havia estat aprofitada per alguns Estatuts per enumerar les facultats associades a l'executivitat. No obstant això, com posa de manifest el Tribunal Constitucional a la STC 31/2010, de 28 de juny, en relació a l'article 112 EAC, el gest estatutari no significa cap canvi en relació a la situació anterior i, en particular, la constitucionalitat del precepte només es pot entendre en el supòsit que quan es fa al·lusió a la "normativa de l'Estat" inclogui, a més de les disposicions legislatives, les normes estatals adoptades en exercici de la potestat reglamentària.

No es consuma, en definitiva, cap limitació a l'activitat normativa de l'Estat en àmbit executiu. Per contra, persisteix la negativa de la jurisdicció constitucional a reconèixer a favor de les Comunitats Autònomes un àmbit d'exercici de la potestat reglamentària amb caràcter general.<sup>38</sup> Així:

---

36. Així la STC 18/1982, de 5 de maig. En el fonament jurídic 5 d'aquesta sentència s'afirma que: "cuando la Constitución emplea el término "legislación laboral" y la atribuye a la competencia estatal incluye también en el término los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos, es decir, aquellos que aparecen como desarrollo de la Ley y, por ende, como complementarios a la misma..."

37. Sobre la distribució de competències en l'àmbit de les competències executives tot analitzant aquesta problemàtica abans de les reformes estatutàries, vegeu, per tots, R. Jiménez Asensio: *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, IVAP/Civitas, Madrid, 1993 i X. Bernadí Gil: *El poder d'administrar a l'Estat Autonòmic*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2007.

38. Sobre aquest aspecte del pronunciament de la jurisdicció constitucional vegeu X. Bernadí Gil: "La doctrina de la STC 31/2010 sobre las competencias ejecutivas (sostenella e no enmendalla)" a *Revista Catalana de Dret Públic Especial Sentència sobre l'Estatut*. Setembre 2010. [http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret)

“Cuestión distinta es si la competencia ejecutiva de la Generalitat puede ejercerse, a partir de la “normativa (legal y reglamentaria) del Estado, no sólo como función ejecutiva *stricto sensu*, sino también como potestad reglamentaria de alcance general. La respuesta es, de acuerdo con nuestra doctrina, claramente negativa, aun cuando es pacífico que en el ámbito ejecutivo puede tener cabida una competencia normativa de carácter funcional de la que resulten reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal” (STC 31/2010, de 28 de juny, Fonament Jurídic 61) .

L'article 112 EAC sobre l'enumeració de potestats vinculades a la competència executiva de la Generalitat doncs, es declara constitucional sempre que s'ajusti a la interpretació constitucionalment conforme proferida pel Tribunal Constitucional. Aquesta mateixa interpretació sembla que es projecta sobre les redaccions que presenten els corresponents articles dels Estatuts andalusí i aragonès.<sup>39</sup>

Com hem dit, les precisions sobre les competències executives són més escasses en els Estatuts reformats de Balears, València i Castella i Lleó, malgrat que, en el cas de Balears i de Castella i Lleó, el reconeixement de matèries de competència executiva es produeix de manera que quedi clara la possibilitat de l'Estat de dictar normes reglamentàries en aquests àmbits. En particular, a l'article 32 de l'Estatut de Balears i a l'article 76 de l'Estatut de Castella Lleó s'esmenten les

---

39. Sobre les competències executives reconegudes a l'EAAr, vegeu l'article 77 d'aquesta norma que, en el seu paràgraf inicial i abans d'enumerar el llistat de matèries de competència executiva, estableix que: “En el ámbito de las competencias ejecutivas y en orden a la aplicación de la legislación estatal, la Comunidad Autónoma de Aragón podrá dictar reglamentos para la regulación de su propia competencia funcional y la organización de los servicios necesarios para ello, y en general podrá ejercer todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración pública.”

Article 42.2.3 EAA: “La Comunidad Autónoma de Andalucía asume mediante el presente Estatuto (...): competencias ejecutivas, que comprenden la función ejecutiva que incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración Pública y, cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado”.

“normes reglamentàries que, en desenvolupament de la seva legislació, dicti l’Estat”.<sup>40</sup>

Pel que fa a les competències executives reconegudes a L’Estatut valencià, tan sols recordar que es manté l’estructura d’esmentar un primer llistat de competències executives vinculades a les competències compartides (en les que, a més de l’execució a la Comunitat Autònoma li correspon el desenvolupament legislatiu, article 50 EAV) i un llistat de competències executives en el supòsit en què a l’Estat li correspon la integritat de la potestat legislativa (article 57 EAV). Amb tot, hi ha algunes competències reconegudes en articles específics, algunes de caràcter executiu, en què s’inclouen elements més concrets. Així, per exemple, succeeix a l’article 54 de l’Estatut valencià en relació a la sanitat quan estableix que correspon a la Generalitat “l’organització, administració i gestió de totes les institucions sanitàries públiques dins del territori de la Comunitat Valenciana”.

En el paràgraf segon de l’article 11 de l’Estatut d’Extremadura de 2011 s’incorporen alguns aspectes més precisos sobre les facultats associades a les competències executives i al llistat de matèries inclòs en el primer paràgraf de l’esmentat article. En concret l’article 11.2 EAEX estableix que: “En estas materias corresponden a la Comunidad Autónoma la potestad reglamentaria organizativa y la adopción de planes, programas, medidas, decisiones y actos”. Sembla que la referència a aquests elements, tot cenyint-se a la potestat reglamentària organitzativa i limitant una potestat reglamentària general, pren com a model la interpretació conforme realitzada pel Tribunal Constitucional sobre l’article 112 EAC a la STC 31/2010, de 28 de juny.

Sobre el cas navarrès només afegir que, com s’esdevé en la descripció de les potestats associades a les competències exclusives i a les competències compartides, també en seu de competències executives es manté la redacció de la LORAFNA anterior a la reforma de 2010 que, en el seu article 42, associa a aquest tipus de competències la potestat

---

40. Article 32 EAIB: “Correspon a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, en els termes que estableixin les lleis i normes reglamentàries que, en desenvolupament de la seva legislació, dicti l’Estat, la funció executiva en les següents matèries: (...)”; Article 76 EACyL: “Corresponde a la Comunidad de Castilla y León, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en su desarrollo dicte el Estado la función ejecutiva en las siguientes materias: (...)”.

reglamentària per a l'organització dels seus serveis, la potestat d'administració (inclosa la inspecció) i la potestat revisora de la via administrativa. L'article 42.2 LORAFNA assumeix la potestat reglamentària general que ostenta l'Estat en execució de la seva legislació bàsica.

Tampoc dels elements de definició general de competències executives que incorporen la redacció dels Estatuts reformats es pot inferir una limitació de l'activitat normativa de l'Estat. En un altre sentit, el judici interpretatiu de la STC 31/2010 sobre l'article 112 EAC sembla confirmar la negativa de la jurisdicció constitucional de reconèixer a favor de les Comunitats Autònomes un àmbit d'exercici de la potestat reglamentària amb caràcter general, una interpretació conforme que es pot estendre a la resta d'articles estatutaris que incorporen aspectes més precisos de definició general en la categoria de competències executives.

#### **4. Activitat de Foment**

Els estatuts reformats de Catalunya, d'Andalusia i d'Aragó presenten, en seu de distribució de competències, un article específic dedicat l'activitat de foment que s'atribueix a la Comunitat Autònoma.<sup>41</sup>

Les previsions dels respectius articles estatutaris tenen una estructura gairebé idèntica. Així:

a) s'inclou una declaració per la qual es reconeix que l'exercici de l'activitat de foment correspon a la Comunitat Autònoma en les matèries de la seva competència (i que amb aquesta finalitat les Comunitats Autònomes poden atorgar subvencions amb càrrec a fons propis)

b) es reconeix la capacitat d'intervenció de la Comunitat Autònoma en l'exercici de l'activitat de foment en funció de si es tracta de matèries de competència exclusiva, compartida o executiva. En aquest sentit, si es tracta de matèries de competència exclusiva, es reconeix a la Comunitat Autònoma la facultat d'especificar els objectius als quals es destinen les subvencions estatals i comunitàries europees territorialitzables i les facultats de regulació d'atorgament i gestió

41. Article 114 EAC; Article 45 EAA i Article 79 EAAr.

de la subvenció, incloent-hi la tramitació i la concessió. Si es tracta de competències compartides, es reconeix a la Comunitat Autònoma la facultat de precisar els objectius als quals es destinen les subvencions estatals i comunitàries europees territorialitzables, i també la facultat de completar la regulació de les condicions d'atorgament i tota la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió. I, pel que fa a les competències executives, es reconeix a la Comunitat Autònoma la gestió de les subvencions estatals i comunitàries europees territorialitzables, incloent-hi la tramitació i la concessió.

c) Pel que fa a les subvencions estatals i comunitàries europees no territorialitzables, els Estatuts preveuen un mandat de participació de les Comunitats Autònomes en la gestió i la tramitació en els termes que fixi l'Estat.

Ni els Estatuts de València, de Balears i de Castella Lleó inclouen una previsió general sobre l'activitat de foment. Algunes facultats concretes que es poden associar a l'activitat de foment, però, es troben reconegudes en relació a matèries específiques i, en qualsevol cas, l'Estatut valencià i el balear inclouen clàusules de "competències inherents", per les quals s'entén que la Comunitat Autònoma ostenta aquelles facultats associades al reconeixement d'una competència específica, entre les quals es pot interpretar, d'acord amb la jurisprudència constitucional, que s'hi compta el poder de subvenció. Així, l'Estatut valencià reconeix en el seu article 46 que "La Generalitat assumeix, a més de les facultats i competències compreses en el present Estatut, les que es trobin implícitament compreses en aquelles" o bé, en el seu article 38, l'Estatut de les Illes Balears estableix que "en l'àmbit de les competències que a aquest Estatut se'ls atribueixen, corresponen a les Illes Balears, a més de les facultats expressament contemplades, totes aquelles que resultin inherents del seu ple exercici". L'Estatut de Castella i Lleó no inclou cap clàusula comparable per bé que, en referir-se a l'assumpció de noves competències deixa clar que "En cualquier caso, la Comunidad de Castilla y León podrá asumir las demás competencias, funciones y servicios que la legislación del Estado reserve o atribuya a las Comunidades Autónomas".<sup>42</sup> L'Estatut d'Extremadura sí que inclou en el seu article 13.2 un esment específic a l'activitat de foment com una de les facultats inherents

associada a les competències assumides, així “En todas las materias de su competencia corresponde a la Comunidad Autónoma el ejercicio de las actividades (...) de fomento, pudiendo regular la concesión y otorgar y controlar subvenciones con cargo a fondos propios y, en su caso, a los provenientes de otras instancias públicas”.

En relació a les impugnacions sobre l'article 114 EAC resoltes per la STC 31/2010, de 28 de juny, el Tribunal Constitucional admet la plena constitucionalitat del precepte en la mesura que, en el mateix article estatutari, es preveu que la participació de la Generalitat en la gestió i tramitació de les subvencions que hagin estat caracteritzades com a no territorialitzables s'estableix en els termes “fixats per l'Estat” en plena llibertat tenint en compte que és l'únic ens competent per determinar els casos i els procediments pels quals la participació de la Comunitat Autònoma ha de realitzar-se.

## 5. Abast territorial i efectes de les competències

Com succeeix amb la qüestió de l'activitat de foment que acabem d'assenyalar els nous Estatuts de Catalunya, Andalusia i Aragó presenten una clàusula general d'abast territorial d'estructura gairebé idèntica, només amb la diferència formal que, mentre els Estatuts català i andalús dediquen un article específic a la regulació de l'abast territorial,<sup>43</sup> l'Estatut aragonès inclou l'al·lusió a aquest element en els paràgrafs segon i tercer d'un precepte dedicat a aspectes competencials generals.<sup>44</sup>

Com diem, la fórmula sobre l'abast territorial en aquests tres Estatuts presenta la mateixa estructura.

a) Una declaració general per la qual l'àmbit material de les competències assumides per la Comunitat Autònoma està referit al territori de la Comunitat Autònoma. Sobre això, cal precisar que, en el cas de Catalunya (no així dels altres estatuts reformats), l'abast territorial en les competències s'ha de conjugar amb la delimitació prevista en el títol preliminar que substitueix la referència al territori

43. Article 115 EAC i article 43 de l'EAA.

44. Article 70 EAAr.



composat per les províncies pels "límits geogràfics i administratius" en el moment d'entrada en vigor de l'Estatut.<sup>45</sup> Aquesta circumstància ha portat alguns autors a sostenir que es reforça amb aquesta redacció de l'Estatut català un concepte de territori vinculat a l'exercici competencial que desborda la mera delimitació del territori terrestre per abastar d'altres espais geogràfics (espais marítims, aeris, subsòl...)<sup>46</sup>

b) Es consigna la idea que el principi general (que l'àmbit material de les competències es troba referit al territori de la Comunitat Autònoma) presenta les excepcions que es trobin expressament previstes en d'altres preceptes dels mateixos Estatuts i en d'altres disposicions que estableixin l'eficàcia extraterritorial de les normes i actes de la Comunitat Autònoma. Així, d'una banda, les excepcions s'apleguen en aquells articles que preveuen l'exercici de competències a l'exterior i també les normes relatives a situacions subjectives o relacionades amb l'estatut personal que segueixen la persona quan es troba en un altre territori.<sup>47</sup>

c) Es preveu que en els casos en què l'objecte de les competències de la Comunitat Autònoma tingui un abast territorial superior al del territori de la Comunitat Autònoma, aquest ens exerceixi les seves competències sobre la part de l'objecte situada en el seu territori, sens perjudici dels instruments de col·laboració que s'estableixin amb altres ens territorials o, subsidiàriament, de la coordinació per l'Estat de les comunitats autònomes afectades.

La impugnació sobre l'article 115 EAC és desestimada a la STC 31/2010, de 28 de juny, tot considerant que no es produeix cap afectació a les competències estatals quan es preveuen els instruments de col·laboració o de coordinació per l'Estat en cas d'abast supraautonòmic de l'objecte sobre el qual es projecte la competència autonòmica. Davant l'al·legació que plantejaven els recurrents d'una hipotètica fragmentació d'una competència estatal atribuïda a aquest ens pel seu caràcter supraautonòmic el Tribunal Constitucional replica que

---

45. Article 9 EAC.

46. Així R. Riu Fortuny: "La regulació de l'abast territorial i els efectes de les competències" a *La distribució de competències en el nou Estatut*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2007, pp. 84-88.

47. R. Riu Fortuny: *Ibidem.*, p.89.

l'Estatut només al·ludeix a competències autonòmiques i es refereix al supòsit de l'exercici de la competència sobre la part de l'objecte competencial situat en el seu territori sense cap afectació a la competència estatal. Així:

“El precepto recurrido, en definitiva, no se desenvuelve en el terreno de la atribución de competencias, sino en el de los límites territoriales del ejercicio de las competencias atribuidas a la Generalitat por su Estatuto de Autonomía. Y lo hace, además, con perfecto acomodo a los principios de nuestra doctrina más consolidada, pues es pacífico que el alcance supraterritorial del objeto de una competencia autonómica no supone, por sí solo, la desposesión de su titularidad en beneficio del Estado” (STC 31/2010, Fonament Jurídic 63).

La desestimació de les alegacions dels recurrents en relació als preceptes de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya referits a l'abast territorial no evita que les declaracions del Tribunal Constitucional a la STC 31/2010 relatives als preceptes dedicats a la tipologia competencial no tinguin repercussions en el moment de precisar els punts de connexió territorial d'algunes de les competències assumides. Això també té la seva translació en els pronunciaments de la STC 31/2010<sup>48</sup> sobre alguns àmbits de competències en particular com ara en caixes d'estalvi<sup>49</sup> o comunicacions audiovisuals.<sup>50</sup>

Els Estatuts de Balears, València, Castella Lleó, Extremadura i Navarra no inclouen clàusules generals d'abast territorial en seu de distribució de competències més enllà de la referència que puguin fer-ne en les disposicions generals sobre l'eficàcia de les normes jurídiques de les Comunitats Autònomes<sup>51</sup> i a l'al·lusió que incorporen,

48. Així ho detecta C. Viver Pi-Sunyer a C. Viver Pi-Sunyer: “El Tribunal Constitucional, ¿“Siempre, solo...e indiscutible”?”, *op. cit.*, p. 325.

49. STC 31/2010, de 28 de juny, Fonament Jurídic 67.

50. “... toda vez que la atribución de cualquier competencia a la Generalitat por su Estatuto ha de tener como referencia el territorio de Cataluña (art. 115.1 EAC), sin que ello se oponga a que el Estado, titular de la competencia del artículo 149.1.27 CE, incluya en la normativa básica correspondiente los puntos de conexión que considere convenientes para evitar conflictos entre los distintos ordenamientos integrantes de nuestro ordenamiento jurídico”. STC 31/2010, de 28 de juny, Fonament Jurídic 89.

51. Així, per exemple, article 10 EAIB, 2.2 EAEX o 43 LORAFNA.

com també ho fan els Estatuts català, andalús i aragonès reformatos (i alguns altres Estatuts que no han experimentat reformes) a que en l'àmbit de les competències exclusives el dret de la Comunitat Autònoma és aplicable en el territori de la Comunitat Autònoma amb preferència sobre qualsevol altre.

## **6. L'exemple d'una matèria competencial concreta i l'estructura de distribució de competències: col·legis professionals**

L'anàlisi d'una matèria competencial concreta (aquí proposem la matèria "col·legis professionals") revela que, al marge de l'estructura de distribució competencial assumida pels diversos Estatuts reformatos, les conseqüències en relació a la limitació de l'activitat normativa de l'Estat són gairebé inexistents d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional emanada de la STC 31/2010, en relació a l'establiment de funcions associades a un tipus competencial. Així també ho sembla corroborar el desenvolupament normatiu estatal en relació a una matèria concreta que no té en compte les diferències sobre la fórmula de distribució competencial consignada en cada Estatut.

L'article 125 EAC estableix que correspon a la Generalitat de Catalunya la competència exclusiva en matèria de col·legis professionals tot salvant allò que disposa l'apartat 2 del mateix article que reconeix aquells àmbits de competència compartida amb l'Estat i les previsions dels articles 36 i 139 de la Constitució.<sup>52</sup>

El mateix article 125.1 EAC s'aixopluga sota la fórmula "en tot cas" per puntualitzar algunes submatèries que entren plenament en l'àmbit de la competència reconeguda en matèria de col·legis professionals com són: a) La regulació de l'organització interna, del funcionament i del règim econòmic, pressupostari i comptable, i també del

---

52. La reserva de llei sobre les peculiaritats pròpies del règim jurídic dels col·legis professionals i l'exercici de les professions titulades i l'obligació que els funcionament d'aquests col·legis sigui democràtic configurat com a dret i deure de la secció segona del Capítol II del Títol Primer de la Constitució dedicat als drets fonamentals, així com el principi d'igualtat de drets de tots els ciutadans espanyols en qualsevol part del territori de l'Estat i la prohibició d'adopció de mesures que obstaculitzin de forma directa o indirecta la llibertat de circulació i establiment de persones i la lliure circulació de béns en tot l'Estat.

règim de col·legiació i adscripció, dels drets i deures de llurs membres i del règim disciplinari b) La creació i atribució de funcions c) La tutela administrativa d) el sistema i el procediment electorals aplicables a l'elecció dels membres de les corporacions i e) la determinació de l'àmbit territorial i la possible agrupació dins de Catalunya.

Recordem que respecte aquestes submatèries seria d'aplicació l'article 110 EAC pel qual correspondria a la Generalitat de manera íntegra, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, funcions mitjançant les quals podria establir polítiques pròpies, previsió que s'ha de complementar tenint en compte la ja apuntada interpretació conforme de la STC 31/2010 en aquest aspecte (Fonament Jurídic 59), cosa que confirma la possibilitat d'incidència de les competències estatals que coincideixin en el mateix objecte de la matèria competencial.

Per la seva banda, l'article 125.2 EAC recull els espais de competència compartida amb l'Estat en matèria de col·legis professionals que inclou la definició de les esmentades corporacions i els requisits per a crear-ne i per ser-ne membre, una dimensió material que cal conjugar amb l'article 111 EAC en aquella part no declarada inconstitucional i nul·la per la STC 31/2010.

El mateix article 125 en els seus diversos apartats va ser impugnat davant del Tribunal Constitucional en el recurs d'inconstitucionalitat presentat per diversos diputats del grup parlamentari del Partit Popular al Congrés tot al·legant que la redacció del precepte català desconeixia els títols competencials de l'Estat fonamentats en les bases del règim jurídic de les administracions públiques (149.1.18 CE) en aquest punt projectades sobre corporacions de dret públic com els col·legis professionals, tal com d'altra banda ja havia estat determinat a les SSTC 20/1988, de 18 de febrer (Fonament Jurídic 3) i 206/2001, de 22 d'octubre (Fonaments Jurídics 3 i 4). No obstant això, el Tribunal Constitucional desestima a la STC 31/2010, de 28 de juny (Fonament Jurídic 71) la impugnació en aquesta qüestió tot tenint present les consideracions realitzades per la pròpia jurisdicció constitucional en l'anàlisi sobre les competències exclusives de l'article 110 EAC i entendre que l'article 125.1 EAC no desplaça les competències de l'Estat en la matèria sobre col·legis professionals fonamentades en l'article 149.1.18 CE de manera que l'àmbit competencial reconegut a la Generalitat amb caràcter exclusiu (i malgrat la fórmula

“en tot cas”) no es troba desproveït d’un espai de concurrència amb la normativa estatal.<sup>53</sup>

En definitiva, la confirmació de la constitucionalitat de l’article 125 EAC per part de la jurisdicció constitucional es fonamenta en la interpretació que les competències bàsiques estatals derivades de l’article 149.1.18 CE no es troben desvirtuades en el seu exercici per la redacció del precepte de l’Estatut català.<sup>54</sup>

L’Estatut d’autonomia d’Andalusia reformat que, tal com hem vist, també conté elements de definició de potestats en els articles dedicats a una tipologia general de competències i un redactat detallat de les competències assumides, contempla les competències autonòmiques en matèria de col·legis professionals com a competència exclusiva en el seu article 79.3 b) malgrat que, a diferència del que s’esdevé en l’Estatut català, el redactat del precepte inclou explícitament una al·lusió a les competències bàsiques de l’Estat associades a l’article 149.1.18 CE<sup>55</sup> i no es recolza en un llistat de submatèries vinculades a la competència principal sota la fórmula “en tot cas”. Sembla, doncs, que ja a través del mateix Estatut, i a banda de la qualificació d’exclusivitat proclamada a l’article 79.3 EEA, la matèria “col·legis

---

53. “El reproche no puede prosperar en razón de las consideraciones generales realizadas en los fundamentos jurídicos 60 y 64 acerca de las competencias del Estado, de las potestades concretas que comprende la competencia autonómica y de las prescripciones que contiene el propio encabezamiento de la norma contenida en el apartado impugnado. Las atribuciones de competencias que efectúan las letras a) (“[l]a regulación de la organización interna, del funcionamiento y del régimen económico, presupuestario y contable, así como el régimen de colegiación y adscripción, de los derechos y deberes de sus miembros y del régimen disciplinario”) y b) (“[l]a creación y la atribución de funciones”) tienen un contenido, derivado de su propio tenor literal, que conlleva el sometimiento a la regulación básica estatal que disciplina la existencia misma de estas Corporaciones y los requisitos que han de satisfacer en el orden organizativo y financiero debiendo tenerse en cuenta, además, que el encabezamiento del propio art. 125.1 somete las competencias autonómicas al art. 36 CE, lo que ha de significar, necesariamente, a la ley estatal (STC 20/1988, FJ 3) de lo que se concluye que el art. 125.1 EAC no cierra el paso a las competencias legislativas estatales” (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ.71)

54. Així S. Del Saz Cordero: “La modificación de la Ley estatal 2/1974, de colegios profesionales, como consecuencia de la trasposición de la directiva de servicios” a *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 42, 2011, pp. 203-204.

55. Article 79.3 EEA: “Corresponde a la Comunidad Autónoma en lo no afectado por el artículo 149.1.18 de la Constitución competencias exclusivas sobre: (...) b) Colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas de acuerdo con el artículo 36 de la Constitución y con la legislación del Estado”.

professionals” és articulada sota una estructura de competència compartida (al capdavant, el resultat final en el qual també es troba la mateixa matèria competencial a Catalunya d’acord amb la interpretació realitzada per la jurisdicció constitucional a la STC 31/2010, a través de la interpretació conforme de l’article 110 EAC sobre les competències exclusives i els seus efectes sobre l’article 125 EAC).

L’Estatut d’Aragó reformat també inclou la matèria “col·legis professionals” en el llistat de les competències exclusives (encara que hi ha un certs elements de definició competencial general recordem que l’Estatut d’Aragó participa, tret d’alguna excepció, de la classificació de matèries d’acord amb els llistats de competències “exclusives”, “compartides” i “executives” i no de matèries concretes ordenades alfabèticament). No obstant això, i a diferència de l’Estatut andalús, no hi ha al·lusió explícita a les competències bàsiques estatals del 149.1.18 CE sinó, tal com es consignava també a l’Estatut català, només una remissió als articles 36 i 139 CE<sup>56</sup> així com un esment al respecte a “les normes generals sobre titulacions acadèmiques i professionals” s’entén que de l’Estat.

L’Estatut valencià reformat presenta una fórmula similar a l’Estatut aragonès en matèria de col·legis professionals, això és, emmarcament de la competència en el llistat de “competències exclusives” i al·lusió als preceptes 36 i 139 CE.<sup>57</sup> En canvi, els Estatuts de les Illes Balears i de Castella i Lleó directament assumeixen la competència en matèria de col·legis professionals com a competència compartida de desenvolupament normatiu i execució.<sup>58</sup>

---

56. Article 71.30 EEAR: “Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias: (...) Colegios profesionales y ejercicio de profesiones tituladas, respetando las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales y lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución”.

57. Article 55 EAV pel qual es modifica l’article 49.1.22 EAV: “La Generalitat té competència exclusiva sobre les següents matèries: (...) Col·legis professionals i exercici de professions titulades, sens perjudici d’allò que disposin els articles 36 i 139 de la Constitució Espanyola”.

58. Article 71.14 EACyL: “En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: (...) colegios profesionales y ejercicio de profesiones tituladas”. Article 31.9 EAIB: “En el marc de la legislació bàsica de l’Estat correspon a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears el desenvolupament legislatiu i l’execució de les següents matèries: corporacions de dret públic, representatives d’interessos econòmics i professionals” Com es pot consta-

Pel que fa a l'Estatut d'Extremadura, la competència sobre col·legis professionals es troba reconeguda amb caràcter "exclusiu" i sense cap referència a preceptes constitucionals o a títols competencials estatals.<sup>59</sup> Tanmateix, però, cal tenir present que el llistat de competències exclusives reconegut a l'article 9.1 EAEX s'ha de posar en connexió amb les precisions de l'article 8.1 EAEX per les quals les competències assumides per l'Estatut abasten les funcions que procedeixin en cada cas, sens perjudici de les que poguessin correspondre a l'Estat en virtut dels títols competencials propis previstos a la Constitució.

Una regulació similar es troba a la LORAFNA en una previsió no modificada per la reforma de 2010 que inclou la matèria "col·legis professionals" en el llistat de competències exclusives per bé que la previsió es consigna amb una al·lusió a la "legislació general" conforme la qual s'ha d'exercir la competència assumida,<sup>60</sup> un esment que sembla incloure el respecte a la legislació bàsica estatal en les facultats reconegudes a través de l'article 149.1.18 CE.

En síntesi, tot i que en la majoria de reformes estatutàries la competència sobre "col·legis professionals" es reconeix com a exclusiva (amb algun cas, com el català, amb un llistat de submatèries detallat vinculat a l'exclusivitat sota la fórmula "en tot cas") aquest disseny no ha impedit la intervenció de la legislació bàsica estatal en la matèria (cosa confirmada per alguns desenvolupaments normatius com el derivat de la modificació de la Llei estatal 2/1974, de Col·legis Professionals, com a conseqüència de la transposició de l'anomenada directiva de serveis, Directiva 2006/123/CE)<sup>61</sup> ni el caràcter de compe-

---

tar no hi ha una referència explícita a l'Estatut de les Illes Balears als col·legis professionals sinó que s'entén integrada la competència en la matèria de "corporacions de dret públic" representatives d'"interessos professionals".

59. Article 9.1.11 EAEX: "La Comunidad Autónoma de Extremadura tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) Colegios profesionales y ejercicio de profesiones tituladas".

60. Article 44.26 LORAFNA: "Navarra tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, conforme a la legislación general"

61. Per a les repercussions de les lleis 17/2009, de 23 de novembre, o llei paraigües, i la llei 25/2009, de 22 de desembre o llei òmnibus, en la reforma de la llei 2/1974, de col·legis professionals i en les competències en matèria de col·legis professionals assumides pels Estatuts reformats vegeu S. Del Saz Cordero: "La modificación de la Ley estatal 2/1974, de colegios profesionales, como consecuencia de la trasposición de la directiva de servicios",

tència compartida que, a la pràctica, presenta l'estructura de distribució de funcions en l'àmbit analitzat.

## 7. Conclusions

Malgrat els intents de condicionar l'abast de les competències estatals a través d'una definició general de competències inclosa en la redacció d'alguns Estatuts (principalment de l'Estatut català, de l'andalús i de l'aragonès) a la seva STC 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut de Catalunya, el Tribunal Constitucional deixa ben clar que la definició de l'abast material de les competències i la seva relació amb l'activitat normativa de l'Estat només correspon fer-la a la Constitució i al mateix Tribunal Constitucional a través de la interpretació dels preceptes de la norma suprema.

En aquest sentit, les precisions incloses en determinats articles dedicats amb caràcter general a les competències exclusives, compartides o executives només són constitucionals si s'entenen com a mera enumeració de les potestats funcionals que inclou cada tipus de competència sense que constitueixin cap límit a l'activitat normativa de l'Estat. No es produeix, doncs, cap canvi estructural en les relacions en el sistema de distribució competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes com a conseqüència de la reforma estatutària. Així, per exemple, el concepte d'exclusivitat atribuït a la Comunitat Autònoma no impedeix l'activitat normativa de l'Estat quan aquest es pugui emparar en algun títol competencial. En un altre sentit, de la decisió del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut català també es desprèn que no es pot condicionar el concepte de legislació bàsica estatal ni tan

---

*op. cit.*, pp. 177-215, especialment pàgines 200-204. Així per exemple, cal tenir en compte que la Llei catalana 7/2006, d'exercici de professions titulades i col·legis professionals va haver de ser modificada pel Decret Legislatiu 3/2010, de 5 d'octubre, per adaptar-la a la normativa estatal malgrat que aquesta normativa estatal pogués presentar problemes d'infracció del sistema de distribució de competències d'acord amb la reforma estatutària catalana de 2006 segons el que havia posat de manifest el Dictamen 4/2010, d'11 de març del Consell de Garanties Estatutàries sobre determinats aspectes de l'adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats i serveis i el seu exercici. En l'esmentat Dictamen 4/2010, d'11 de març, el Consell de Garanties Estatutàries percep, per exemple, una invasió de l'àmbit de competències assumides per la Generalitat en matèria de "col·legis professionals" per part de la Llei estatal 25/2009, de 22 de desembre, en excloure la Generalitat de cap mena de capacitat de decisió per determinar els requisits i les condicions d'exercici de les professions que no requereixin prèvia col·legiació per a ser exercides.



sols en el supòsit que la definició estatutària s'ajusti als criteris previstos per la mateixa jurisdicció constitucional (això darrer ha significat la declaració d'inconstitucionalitat i de nul·litat d'un incís de l'article 111 EAC). Pel que fa a la definició general de competències executives, l'enumeració de les potestats que, segons els Estatuts, s'entenen incloses en aquest tipus competencial no evita que l'Estat pugui continuar exercint la potestat reglamentària sobre un àmbit d'execució de la legislació (ni significa el reconeixement a favor de les Comunitats Autònomes d'una potestat reglamentària general).

Que les institucions de l'Estat es perfilin com les principals protagonistes a l'hora de determinar els àmbits de la seva activitat normativa no troba cap condicionant en una norma estatutària, ni tan sols en clàusules com les "en tot cas" incloses en l'Estatut català per les quals es pretenia associar la definició general d'exclusivitat a un llistat concret de submatèries. Els efectes de la STC 31/2010, de 28 de juny, en la interpretació conforme d'aspectes estructurals del sistema de distribució de competències inclosos en l'Estatut català vinculen "a tots els poders públics" i per tant afecten a la interpretació i aplicació d'aquells elements de definició que es puguin detectar en els preceptes d'altres Estatuts reformats, principalment de l'andalús i de l'aragonès, que també, cal remarcar, ja incloïen un redactat més ajustat a la idea del Tribunal Constitucional de no admetre que clàusules estatutàries de definició general de competències poguessin constituir algun límit o paràmetre d'enjudiciament de la normativa estatal.

Es podria afirmar que les reformes estatutàries en l'àmbit de la distribució de competències no han aportat, tenint en compte la interpretació de la jurisdicció constitucional, cap transformació substancial en relació a la situació anterior. Però, de fet, en la mesura que el Tribunal Constitucional, a través de la STC 31/2010, elimina un arc de possibles interpretacions que haurien pogut consolidar en paper de les normes estatutàries com a instruments de contenció de l'activitat normativa estatal, està abocant l'Estat Autonòmic a una fase d'estancament. Que en els aspectes estructurals de la distribució de competències els Estatuts puguin "descriure" les potestats d'una determinada categoria competencial sense "definir" el contingut d'aquestes funcions i la regulació estatutària estigui desproveïda d'una funció limitadora de l'activitat normativa de l'Estat equival a confinar el valor dels preceptes estatutaris al de meres normes programàtiques que poden quedar desplaçades per la intervenció de les institucions

estatals. Amb aquesta interpretació, que no necessàriament era la que es podia haver seguit de la jurisprudència constitucional existent, els òrgans estatals passen a concretar *a priori* l'àmbit competencial de la seva actuació normativa sense cap altre límit que el que pugui derivar-se d'una resolució de la jurisdicció constitucional en el cas que la normativa sigui impugnada.

El Tribunal Constitucional ha rebutjat que les normes de definició general de competències presents en els Estatuts puguin complir un paper de paràmetre de control (com el que es podria derivar de la seva condició de normes integrants del bloc de la constitucionalitat) de manera que només el judici de constitucionalitat formulat pel Tribunal Constitucional a través de la seva interpretació dels conceptes constitucionals establerts cas per cas s'erigeix com l'únic fre al desplegament normatiu dels òrgans estatals. La pràctica, com el que hem exposat a tenor de l'exemple de la matèria "col·legis professionals", demostra que les clàusules generals d'ordenació del sistema competencial del Estatuts han estat ineficaces d'acord amb la doctrina que la STC 31/2010 ha consolidat.

## 8. Bibliografia

ARROYO GIL, A., *La reforma constitucional del federalismo alemán. Estudio crítico de la 52a. Ley de modificación de la Ley fundamental de Bonn*, de 28 de agosto de 2006. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2009.

BALAGUER CALLEJÓN, F., "Competencias exclusivas" a F. BALAGUER CALLEJÓN (director): *Reformas Estatutarias y distribución de competencias*. Instituto Andaluz de Administración Pública/Consejería de Justicia y Administración Pública, Sevilla, 2007.

BARCELÓ SERRAMALERA, M., "La delimitació del concepte de bases en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya" a *La distribució de competències en el nou Estatut*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2007.

—, "La doctrina de la STC 31/2010 sobre la definició estatutària de les categories competencials", a *Revista Catalana de Dret Públic Especial Sentència sobre l'Estatut*. Setembre 2010. [http://www10.gencat.net/eapc\\_revisatdret](http://www10.gencat.net/eapc_revisatdret)

BERNADÍ GIL, X., *El poder d'administrar a l'Estat Autòmic*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2007.

——, “La doctrina de la STC 31/2010 sobre las competencias ejecutivas (sostenella e no enmendalla)” a *Revista Catalana de Dret Públic Especial Sentència sobre l'Estatut*. Setembre 2010. [http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret)

CARRILLO, M., LÓPEZ BOFILL, H. i TORRES PÉREZ, A., *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics*. Institut d'estudis Autònoms, Barcelona, 2006.

CARRILLO, M., “La doctrina del tribunal sobre la definició de les competències. Les competències exclusives, les compartides i les executives” a *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*. Setembre 2010. [http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret)

——, “Después de la sentencia, un Estatuto desactivado”, a *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, octubre 2010.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., “El Tribunal Constitucional en defensa de la Constitución. El mantenimiento del modelo competencial en la STC 31/2010, sobre el Estatuto de Cataluña” a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, setembre-desembre de 2010.

DEL SAZ CORDERO, S., “La modificación de la Ley estatal 2/1974, de colegios profesionales, como consecuencia de la trasposición de la directiva de servicios” a *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 42, 2011, pp. 203-204.

FERRERES COMELLA, V., “El impacto de la sentencia sobre otros Estatutos” a *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*. Setembre 2010. [http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret)

GAVARA DE CARA, J. C., “Los efectos de la STC 31/2010 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: las implicaciones para su normativa de desarrollo y los Estatutos de otras Comunidades Autónomas” a *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2011, pp. 239-290.

HEITSCH, CH., “Die asymmetrische Neuverflechtung der Kompetenzordnung durch die deutsche “Föderalismusreform I”” a *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 2009.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, IVAP/Civitas, Madrid, 1993.

LÓPEZ BOFILL, H., “Estatutos y competencias después de la STC 31/2010, de 28 de junio” a *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 90, maig-agost 2011.

ORTEGA ÁLVAREZ, L., “Legislación básica y Estatutos de Autonomía” a L. ORTEGA; J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRIA i X.ARBÓS MARÍN: *Legislación básica y Estatutos de Autonomía*, Madrid, CEPC, 2006.

——, “La posición de los Estatutos de Autonomía con relación a las competencias estatales tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Cataluña” a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm 90, setembre-desembre 2010.

RIU FORTUNY, R., “La regulació de l’abast territorial i els efectes de les competències” a *La distribució de competències en el nou Estatut*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2007.

TORNOS MAS, J., “Balance de la distribución de competencias tras la reforma de los Estatutos de Autonomía” a *Informe Comunidades Autónomas 2006*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2007.

——, “La sentencia del Tribunal Constitucional 257/2007 y el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas” *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, núm. 7, 2008.

VIVER PI-SUNYER, C. “En defensa dels Estatuts d’autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica juricoconstitucional” a *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, núm. 1, 2005.

——, “Les competències de la Generalitat a l’Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d’interpretació i comparació amb altres Estatuts reformats” a *La distribució de competències en el nou Estatut*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2007.

——, “El Tribunal Constitucional, ¿“Siempre, solo...e indiscutible”? La función constitucional de los Estatutos en el ámbito de la distribución de competencias según la STC 31/2010” a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 91, gener-abril 2011.

WOLFGANG, G., “Abweichungsrechte (Art. 72 Abs.3 –neu-) und Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 Abs. 2 GG)” a R.HOLTSCHEINER i W.SCHÖN (editors): *Die Reform des Bundesstaates (Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung des bundesstaatlichen Ordnung 2003/2004 und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 2006)*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2007.

**Annex. Quadre comparatiu**

<b>Distribució de competències</b>	<b>EAV 06</b>	<b>EAC 06</b>	<b>EAIB 07</b>	<b>EAA 06</b>	<b>EAAr 07</b>	<b>EACyL 07</b>	<b>EAEX 11</b>	<b>LORAFNA 10</b>
Competències exclusives	-	110(*)	-	42.2.1	71	-	9.2	40(**)
Competències compartides	-	111(*)	-	42.2.2	75	-	10.2	41(**)
Competències executives	-	112(*)	-	42.2.3	77	-	11.2	42(**)
Activitat de Foment	-	114	-	45	79	-	13.2	-
Abast territorial	45	9 115	10	43	70	-	2.2	43(**)
Clàusules de competències inherents	46	-	38	85	80	77	13.1	-

(\*) Els articles 110 i 112 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 es troben subjectes a la interpretació constitucionalment conforme realitzada pel Tribunal Constitucional a la STC 31/2010, de 28 de juny (Fonaments Jurídics 59 i 61 respectivament). L'article 111 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya és declarat inconstitucional i nul per la mateixa STC 31/2010 de 28 de juny en el seu incís "com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei, excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb el present Estatut" (Fonament Jurídic 60).

(\*\*) La redacció dels preceptes consignats és anterior a la reforma de la LORAFNA realitzada per la LO 7/2010, de 27 d'octubre.

## RESUM

L'article compara la redacció dels estatuts d'autonomia reformats en allò que afecta a la definició general de competències i a les tècniques de distribució de competències. L'anàlisi dels diversos preceptes permet constatar que els estatuts de Catalunya, Andalusia i Aragó presenten fórmules dirigides a modular la definició funcional de competències que, en el cas català, han de ser interpretades segons la doctrina emanada de la STC 31/2010, de 28 de juny, doctrina que eventualment també té efectes en la comprensió dels estatuts d'Andalusia i Aragó. Els altres estatuts reformats (València, Illes Balears, Castella i Lleó, Extremadura i Navarra), sens perjudici d'algun element de definició sobre l'estructura competencial (més accentuats en el cas extremeño), no s'allunyen en aquest punt del sistema anterior a les reformes estatutàries, sigui perquè la reforma ha mantingut la lògica del model anterior, sigui, com en el cas de Navarra, perquè no s'ha modificat la redacció dels preceptes relatius a la distribució competencial. El treball es tanca amb una matèria competencial concreta d'anàlisi, els col·legis professionals, per concloure que la temptativa de modificar la tècnica general de distribució competencial en alguns estatuts com el català pràcticament no té incidència en relació amb l'activitat normativa de l'Estat i amb la capacitat de decisió d'una comunitat autònoma en un àmbit específic.

**Paraules clau:** Estatut d'autonomia; reforma estatutària; Constitució; Tribunal Constitucional; competència exclusiva; competència compartida; competència executiva; col·legis professionals.

## RESUMEN

El artículo compara la redacción de los estatutos de autonomía reformados en lo que atañe a la definición general de competencias y a las técnicas de distribución de competencias. El análisis de los distintos preceptos permite constatar que los estatutos de Cataluña, Andalucía y Aragón presentan fórmulas dirigidas a modular la definición funcional de competencias que, en el caso catalán, deben ser interpretadas según la doctrina emanada de la STC 31/2010, de 28 de junio, doctrina que eventualmente también tiene efectos en la comprensión de los estatutos de Andalucía y Aragón. El resto de estatutos reformados (Valencia, Islas Baleares, Castilla y León, Extremadura y Navarra), sin perjuicio de algún elemento de definición sobre la estructura competencial (acentuados en el caso extremeño), no se alejan en este punto del sistema anterior a las reformas estatutarias, sea porque la reforma ha mantenido la lógica del modelo anterior, sea, como en el caso de Navarra, porque no se ha modificado la redacción de los preceptos relativos a la distribución competencial. El trabajo se cierra con el análisis de una materia

competencial concreta, los colegios profesionales, para concluir que la tentativa de modificar aspectos de técnica general de distribución de competencias en algunos estatutos como en el catalán prácticamente no tiene incidencia en relación con la actividad normativa del Estado y con la capacidad de decisión de una comunidad autónoma en un ámbito específico.

**Palabras clave:** Estatuto de autonomía; reforma estatutaria; Constitución; Tribunal Constitucional; competencia exclusiva; competencia compartida; competencia ejecutiva; colegios profesionales.

## ABSTRACT

This article draws a comparison between the different provisions that deal with the allocation of powers system definition of the amended statutes of Autonomy. From the analysis of the different regulations we appreciate that the statutes of Catalonia, Andalusia and Aragon contain norms regarding the functional definition of competences. Nevertheless, in the case of the Catalan Statute, this provisions defining the allocation of powers system must be modulated according to the restricted adjudication of the decision 31/2010, ruled by the Constitutional Court, from June 28<sup>th</sup>. This decision would eventually have an impact on the adjudication of the statutes of Autonomy's provisions of Andalusia and Aragon. Other amended statutes (such as the passed in Valencia, Balearic Islands, Castilia-Leon, Extremadura and Navarra) do not change the previous competence framework through a general definition, be it because of the logic of the previous system was kept or, as happened in the case of Navarra, because the statute's rules were not amended in this point. The study also analyzes a specific field in the powers allocated between the State and the Autonomous Community (such as the regulations on professional associations). This allows to conclude that the more ambitious amendment of the statutes of Autonomy concerning the principles of the competences framework do not have almost any remarkable effect in the state's legislative powers and the scope of decisions adopted by the Autonomous Community powers.

**Key words:** Statute of Autonomy; statute amendment; Constitution; Constitutional Court; exclusive competences; shared competences; executive competence; professional associations.