

EL DEBATE COMPETENCIAL ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

LUIS ORTEGA ÁLVAREZ

Universidad de Castilla-La Mancha

I. INTRODUCCIÓN AL SISTEMA COMPETENCIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y A SU INTERPRETACIÓN POR PARTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.—II. LA REINTERPRETACIÓN DEL SISTEMA COMPETENCIAL MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.—III. LA POSICIÓN DE LOS ESTATUTOS EN RELACIÓN CON LA LEGISLACIÓN BÁSICA EN LA STC 247/2007 SOBRE EL NUEVO ESTATUTO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.—IV. LA SENTENCIA SOBRE EL ESTATUTO DE CATALUÑA Y SU DOCTRINA SOBRE LA FUNCIÓN DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA EN LA DELIMITACIÓN DEL SISTEMA COMPETENCIAL: 1. *La inadecuación estatutaria para la definición del sistema competencial*: 1.1. El límite cualitativo de los Estatutos de Autonomía. 1.2. El límite de principio de la descentralización del Ordenamiento. 1.3. La función interpretativa del TC. 1.4. La función descriptiva y sistematizadora de los Estatutos de Autonomía. 2. *La interpretación del artículo 110 EAC. Las competencias exclusivas*. 3. *La interpretación del artículo 111 EAC. Las competencias compartidas*. 4. *La interpretación del artículo 112 EAC. Las competencias ejecutivas*. 5. *Otras interpretaciones del sistema competencial no llevadas al fallo*: 5.1. Subvenciones no territorializables. 5.2. Alcance territorial de las competencias autonómicas. 5.3. Las submaterias. 5.4. Otros títulos competenciales interpretados: a) Educación. b) Empleo público. c) Régimen local.—V. EL MODELO COMPETENCIAL RESULTANTE TRAS LA STC 31/2010, DE 28 DE JUNIO SOBRE EL ESTATUTO DE CATALUÑA.

RESUMEN

El Estatuto de Cataluña en sus artículos 110, 111 y 112 contenía una definición del concepto de competencia exclusiva, compartida y ejecutiva. El TC, en su sentencia 31/10, declara que el Estatuto de Autonomía no es el instrumento legal adecuado para realizar estas definiciones, pues supone el uso de un lenguaje que sólo corres-

ponde al constituyente y a su interpretación por el TC. En consecuencia declara que las definiciones contenidas en el Estatuto son meras descripciones de la jurisprudencia constitucional sin una valor jurídico propio, y declara inconstitucional una parte del art. 111, por no recoger adecuadamente dicha doctrina del TC.

Palabras clave: estatuto de autonomía; legislación básica; competencias exclusivas; competencias compartidas; competencias ejecutivas.

ABSTRACT

The Statute of Autonomy of Cataluña defines, in articles 110, 111, and 112, the legal concept of exclusive, shared and executive competences. The Constitutional Court in its sentence 31/10 declares the inadequacy of the Statute of Autonomy for making those definitions, because this is a function reserved to the Constitution and the interpretation of the Constitutional Court. In consequence, declares that those definitions are only a description of the constitutional jurisprudence, without adding any legal value by themselves, and proclaims the unconstitutionality of some wording of art. 111 because do not describes properly such jurisprudence.

Key words: statute of autonomy; basic legislation; exclusive competences; shared competences; executive competences.

I. INTRODUCCIÓN AL SISTEMA COMPETENCIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y A SU INTERPRETACIÓN POR PARTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Como es sabido, el sistema competencial establecido en la Constitución de 1978 se basaba en una serie de reglas bien conocidas. El artículo 149.1 reservaba al Estado un conjunto de competencias exclusivas sobre un listado de materias. El artículo 148 contenía otro listado de materias respecto de las cuales los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía del artículo 143 podían asumir competencias. Las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía del artículo 151 pudieron incorporar, en cambio, a sus Estatutos todas aquellas competencias no reservadas al Estado en el artículo 149.1. Para la efectividad de las competencias autonómicas el artículo 149.3 exigía que éstas debieran estar recogidas en los Estatutos de Autonomía, ya que en caso contrario la competencia permanecía en el Estado, jugando así a su favor la cláusula residual. El mismo artículo 149.3 establecía la cláusula de prevalencia de la competencia estatal en caso de conflicto con competencias autonómicas, y la supletoriedad del Derecho estatal respecto del Derecho autonómico. Este cuadro podía ver se

alterado a favor de las Comunidades Autónomas, mediante el uso de los apartados 1 y 2 del artículo 150, mediante los cuales el Estado podría atribuir a las Comunidades Autónomas en materias de competencia estatal bien la facultad de dictar leyes dentro del respeto a leyes marco estatales, bien la delegación o transferencia de competencias estatales. Por el contrario, el artículo 150.3 prevé que el Estado pueda armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas.

Este marco competencial es el previsto respecto a un modelo de descentralización política, cuyo ulterior desarrollo era desconocido para sus autores y, en todo caso, es el modelo que se incluye en un Título VIII que prevé la creación y puesta en marcha de lo que luego fue dado en llamar Estado Autonómico.

Treinta y dos años después, este modelo es el que continúa vigente, con las adaptaciones interpretativas que ha tenido que ir realizando el Tribunal Constitucional como supremo intérprete de la Constitución.

De esta función interpretativa se derivó un cuadro competencial según el cual en determinadas materias el Estado poseía la exclusividad de las competencias y ninguna las Comunidades Autónomas. En otras materias el Estado y las Comunidades Autónomas compartían competencias sobre una misma materia, en el caso de que el artículo 149.1 atribuyese al Estado la legislación, las Comunidades Autónomas ejercían meras competencias ejecutivas, sin capacidad normativa externa; en cambio, si la atribución al Estado era de la legislación básica, correspondía a las Comunidades Autónomas la legislación de desarrollo, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. En otras materias, singularmente en cultura, se articulan competencias concurrentes del Estado y las Comunidades Autónomas, en base a lo cual ambos niveles de poder pueden actuar la totalidad de las competencias sobre la misma materia. Finalmente en otras materias el Estado carecería de competencias, correspondiendo éstas en su totalidad a las Comunidades Autónomas.

Sobre esta descripción, el Tribunal Constitucional ha realizado, además, otro conjunto de interpretaciones. Destaca, en primer lugar, la interpretación sobre el concepto de competencia exclusiva, que el Tribunal Constitucional niega que realice con relación a la totalidad de una materia, ya sea de las descritas en el artículo 149.1 con relación al Estado, ya sea las contenidas como tales en los Estatutos de Autonomía. Para el Tribunal una competencia declarada exclusiva puede no serlo, si tal materia se ve afectada por otro título competencial, en cuyo caso debe enjuiciarse cuál es el título competencial aplicable al caso concreto. También con relación a la legislación básica el TC ha realizado un conjunto de interpretaciones de amplio alcance. En primer lugar, realiza una unificación conceptual de las expresiones del artículo

lo 149.1 «Bases», «Legislación básica», «Normas básicas», no así de las «condiciones básicas» del artículo 149.1.1. A continuación desarrolla el concepto material de lo básico, que se antepone a la propia existencia de la legislación básica, y que tiene como consecuencia admitir que el Estado pueda dictar bases en normas reglamentarias e incluso en actos administrativos, si bien en estos casos debe existir una justificación singularizada. El exceso del uso de las consecuencias de esta construcción doctrinal del concepto material de lo básico llevará al TC a unas mayores exigencias de formalización, tanto en el rango del instrumento, como en la constancia expresa de su motivación.

El sentido de esta introducción, conocida por todos los especialistas en la materia, no es otro que el poner de manifiesto el corto recorrido que de forma expresa se contiene en la Constitución sobre el sistema competencial, y cómo es cierto que éste, en su esencia, ha sido una obra de la jurisprudencia constitucional (1).

Pero hay un factor que no debe olvidarse y es que esta jurisprudencia constitucional se incorpora a la Constitución como regla de cierre del modelo.

La frase «la Constitución es lo que dice el Tribunal Constitucional que es la Constitución» no puede manifestarse con un sentido peyorativo o circunstancial, sino como la clave de bóveda del propio sistema constitucional. Sistema que, precisamente a través de dicha jurisprudencia, permite una acomodación en su interpretación, tanto a casos singulares, como a la propia evolución del ordenamiento.

II. LA REINTERPRETACIÓN DEL SISTEMA COMPETENCIAL MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

En el Informe sobre la Reforma del Estatuto, realizado en 2003 por el Instituto de Estudios Autonómicos del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales de la Generalidad de Cataluña, se plantea la tesis de que a través de la reforma estatutaria es posible cambiar el marco competencial en la interpretación dada por el Tribunal Constitucional (2).

(1) Véase al respecto, por todos, el trabajo de FERNÁNDEZ FARRERES, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonomico*, Iustel, Madrid, 2005.

(2) Una descripción mas detallada, con mención de los expresos apoyos doctrinales, esencialmente de la universidad catalana, puede verse en mi anterior trabajo *Legislación y Estatutos de Autonomía*, en el libro colectivo editado con el mismo título por el CEPC, Madrid, 2006.

Esencialmente, la tesis principal del Informe en materia competencial es-triba en la reconducción desde los Estatutos de Autonomía del exagerado ámbito competencial del Estado basado en el ejercicio de la legislación básica estatal y de la utilización de los títulos horizontales como los de ordenación de la economía y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales de los españoles.

Se abandona, de este modo, la tesis que estaba generalizada en ese momento por la doctrina, que afirmaba el agotamiento de los techos competenciales autonómicos con base en el hecho de que en treinta años de jurisprudencia constitucional nunca se hubiese hecho uso de la cláusula residual por entender que la competencia debatida no estuviese contemplada en el Estatuto de Autonomía.

La técnica concebida para la aplicación concreta de la tesis descrita se basaba en dos mecanismos:

— La definición en el propio Estatuto de los conceptos de competencia exclusiva, competida y ejecutiva.

— La pormenorización de los asuntos concretos incluidos dentro de las materias de competencia autonómica, en lo que ha sido dado en llamar «submaterias».

Dos textos institucionales nos ilustran de la base interpretativa que sostenía esta tesis.

En primer lugar, el Informe del Instituto de Estudios Autonómicos, realizado tras el texto resultante de la primera lectura de la Ponencia en el Parlamento de Cataluña, sostiene la tesis de que la STC 76/1983 sobre la LOAPA permite a los Estatutos la delimitación de la interpretación de las competencias autonómicas:

«Esta sentencia, en su fundamento jurídico 5 e) deja muy clara la distinción entre las funciones de atribuir competencias, delimitando su ámbito y ejercerlas concretando su contenido: las dos primeras funciones, desde el punto de vista de los límites constitucionales, pueden ser llevadas a cabo por los Estatutos, correspondiendo la tercera al titular de la competencia respectiva. A diferencia de lo que sucede con las leyes ordinarias del Estado, los Estatutos pueden interpretar de forma vinculante la Constitución. Si se quiere decir así, pueden hacer efectivamente de LOAPAS invertidas».

También en el Dictamen previo del Consejo Consultivo de Cataluña al Proyecto de reforma del Estatuto se acepta la función de interpretación del sistema competencial que puede ser realizado desde los Estatutos en ausencia de definiciones constitucionales:

«Al permitir la Constitución distintos entendimientos de las diversas competencias, la norma estatutaria puede especificar y asumir cualquiera de

las constitucionalmente posibles: por eso, tal como hace la propuesta de reforma, puede establecerse que la competencia ejecutiva autonómica sobre una determinada materia comprende el ejercicio de la potestad reglamentaria o, por ejemplo, puede disponer que la competencia legislativa, en las materias en las que al Estado le ha reservado la competencia sobre las bases, deberá ajustarse exclusivamente a los principios, objetivos o estándares mínimos que fije el Estado en normas con rango de Ley. Así pues, en defecto de una definición de las bases estatales contenida en la misma Constitución (lo que hubiese sido coherente con la lógica jurídica de un Estado políticamente descentralizado), y en defecto, también, de una reforma constitucional en el mismo sentido, debe concluirse que no hay impedimento constitucional explícito para que esta tarea de concreción la asuma el Estatuto de Autonomía».

A esta tesis principal sobre el papel interpretativo y de complemento de las lagunas constitucionales que pueden realizar los Estatutos, se une una segunda tesis complementaria relativa al efecto de estas definiciones estatutarias sobre la necesaria modificación doctrinal del Tribunal Constitucional. De esta tesis hay una primera versión dura, elaborada por Viver (3), según la cual las interpretaciones estatutarias se impondrían al Tribunal Constitucional:

«La posición de los Estatutos de Autonomía respecto de la jurisprudencia constitucional no es homóloga a la que corresponde a las demás normas jurídicas infraconstitucionales. Su contenido se impone al Tribunal como norma constitucional secundaria como consecuencia de su función de complemento de la Constitución y la consiguiente inclusión en el bloque de la constitucionalidad».

Una segunda versión, más blanda, sustentada por Font (4) y Velasco (5) en materia de régimen local, señalaría que la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las bases estatales está construida por referencia a un determinado texto estatutario, por lo que, si cambia el contenido del Estatuto, debe cambiar el concepto de lo básico. Así para el primer autor:

«Al plantearse procesos de reforma estatutaria, las interpretaciones del Tribunal Constitucional, fundadas precisamente en los preceptos estatutarios, pierden cierta virtualidad».

(3) VIVER, «En defensa dels Estatuts d'Autonomia com normer jurídiques delimitadores de competencies. Contribució a una polèmica juridicoconstitucional», *Revista d'Estudis Autònoms y Federals*, n.º 1, 2005, págs. 97 y ss.

(4) FONT, «El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía», en FONT, VELASCO y ORTEGA, *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, CEPACO, Madrid, 2006, pág. 36.

(5) VELASCO, *Comentario a la ponencia de Timas Font, op. cit.*, pág. 49.

Para el segundo:

«Ha sido el propio art. 9.8 EAC quien ha convertido la competencia “exclusiva” sobre régimen local en una competencia compartida, de desarrollo. Esta situación cambiaría sustancialmente con los nuevos arts. 151 y 160.1 PREAC».

Sin embargo, la doctrina del Tribunal Constitucional emanada, tanto en la que analiza la constitucionalidad del Estatuto de la Comunidad Valenciana, como, con mayor énfasis, en la que conoce del Estatuto de Cataluña, va a rechazar de plano las bases doctrinales y conceptuales en las que se basaba la modificación del sistema competencial mediante la reforma de los Estatutos de Autonomía (6).

III. LA POSICIÓN DE LOS ESTATUTOS EN RELACIÓN CON LA LEGISLACIÓN BÁSICA EN LA STC 247/2007 SOBRE EL NUEVO ESTATUTO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional relativa a la constitucionalidad del nuevo Estatuto de la Comunidad Valenciana (7) contenía ya una doctrina que adelantaba lo que con absoluta nitidez aparecerá en la Sentencia sobre el Estatuto de Cataluña.

(6) Hay que señalar que las dificultades y límites de estas tesis fueron ampliamente señalados por la doctrina: PAREJO, «Reforma estatutaria y organización territorial del Estado», en *La reforma del Estado Autonomico*, CEPC, Madrid, 2005; MUÑOZ MACHADO, *El mito del Estatuto-Constitución y las reformas estatutarias*, Informe Comunidades Autónomas 2004, Instituto de Derecho Público, Barcelona, pág. 205; BALAGUER, «Comentario a “La reforma de los Estatutos de Autonomía”», en *La reforma de los Estatutos de Atonomía*, CEPC, Madrid, 2005; TAJADURA, «La reforma del Estatuto de Cataluña, propuestas y límites», en *La reforma de los Estatutos...*, *op. cit.*; JIMÉNEZ ASENSIO, «Reforma del Estatuto de Cataluña y ampliación de competencias», *RVAP*, n.º 70, 2004; SOLOZÁBAL, «Las reformas estatutarias y sus límites», *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 21, enero-abril 2004; DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, «¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?», *REDC*, n.º 72, 2004; GARCÍA ROCA, «El riesgo de la generalización de las asimetrías en las reformas estatutarias», en *La reforma del Estado Autonomico*, *op. cit.*

(7) FERNÁNDEZ FARRERES, *¿Hacia una doctrina constitucional del Estado Autonomico?* (Comentario a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana), Cuadernos Civitas, Madrid, 2008; ARAGÓN, «A propósito de la crítica de Germán Fernández Farreres a la STC 247/2007», *REDC*, n.º 83, mayo-agosto 2008; TORNOS, «La Sentencia de Tribunal Constitucional 247/2007 y el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista d'Estudis Autonomics i Federals*, n.º 7, octubre 2008.

La Sentencia parte, como no podía ser menos, de resaltar la singular posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes. En síntesis (FJ 6) se destaca inicialmente su infraordenación respecto de la Constitución y, en consecuencia, que su relación con las leyes estatales, sean éstas orgánicas u ordinarias, aparece establecida por criterios de carácter material, conectados con el principio de competencia sustantiva sobre las materias en que unos y otras «de acuerdo con la Constitución» pueden intervenir.

Esta equidistancia de las leyes estatales y de los Estatutos respecto a la Constitución no impide al TC considerar que los Estatutos, por su función y especial rigidez, no puedan ser formalmente reformados por las otras leyes del Estado. Pese a ello, en cuanto a su contenido, el criterio prevalente entre estos dos tipos de leyes, estatutos y otras leyes estatales, es el que se deriva de la Constitución.

Así, en lo que se refiere a las leyes orgánicas, deben destacarse dos puntualizaciones de singular relevancia:

— «Los Estatutos de Autonomía no pueden desconocer los criterios materiales empleados por la Constitución cuando reenvía la regulación de aspectos específicos a las correspondientes leyes orgánicas (arts. 81.1, 122.1, 149.1.29.^a, 152.1 ó 157.3 CE), pues dichos criterios, referidos a materias concretas para cada ley orgánica, determinan el ámbito que la Constitución les reserva a cada una de ellas, *ámbito que, por tal razón, se configura como límite para la regulación estatutaria*».

— «De ahí que la reserva material que, en términos específicos para cada caso, realiza la Constitución a favor de determinadas leyes orgánicas suponga que cada una de dichas leyes pueda llevar a cabo una delimitación de su propio ámbito (STC 154/2005, de 9 de junio, FFJJ 4 y 5, con referencia a otras), *circunscribiendo la eficacia de las normas estatutarias de acuerdo con dicha delimitación*».

De estas dos puntualizaciones se deriva como consecuencia que, en caso de colisión entre ambos tipos de normas, le corresponda al Tribunal Constitucional «la apreciación del alcance de la correspondiente reserva y sus efectos sobre la validez o eficacia de la norma estatutaria».

De este modo, si bien la normativa estatal no puede formalmente reformar los Estatutos, la validez del contenido de unas y otras normas queda remitido al juicio de constitucionalidad que pueda producirse sobre ambas en caso de conflicto.

Refiriéndonos más en concreto a las relaciones entre los Estatutos y la legislación básica, el debate se plantea al hilo de la posibilidad que tienen los Estatutos de delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades

Autónomas, y más específicamente cuando esta delimitación opera sobre las competencias reservadas al Estado en el artículo 149.1.

El TC (FJ 7) parte en este caso de señalar un doble criterio:

— «*La Constitución*, que sí fija las materias de competencia estatal, no especifica directamente el contenido o alcance ni de las materias ni de las funciones materiales sobre las que se proyecta aquella, ni *tampoco contiene reglas expresas de interpretación* que inmediatamente permitan concretar dicho contenido o alcance, *lo que*, en última instancia, *sólo corresponde precisar a este Tribunal Constitucional* en el ejercicio de su jurisdicción».

— «La Constitución tampoco establece el elenco de materias sobre las que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias, sino que atribuye a los Estatutos de Autonomía la función de determinarlas, *sin que dicha determinación pueda incidir en el despliegue de las competencias reservadas al Estado por el mencionado límite del artículo 149.1 CE*» (art. 149.3 CE).

Esta jurisprudencia clarifica de forma nítida la doctrina según la cual los Estatutos no son el cauce para interpretar el alcance de las competencias estatales reservadas por el artículo 149.1.

En ello abunda la STC comentada partiendo de la doctrina ya sentada en la anterior STC 76/1983, relativa a la LOAPA, en virtud de la cual «los poderes constituidos no pueden ocupar el lugar que corresponde al poder constituyente y, consecuentemente, establecer la interpretación del alcance que pueden tener los preceptos constitucionales, de manera que el legislador ordinario no puede ejercer una función constituyente interpretando en un sentido determinado, entre varios posibles, dichos preceptos de la Constitución».

La doctrina de dicha STC 76/1983 se explicita (FJ 8) de forma más detallada en la ahora comentada STC 247/2007, al extraer de la primera dos criterios:

— «Lo que está vedado al legislador, estatal y autonómico, es la interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional de reparto competencial con pretensión de vinculación general a todos los poderes públicos, imponiéndoles su propia interpretación de la Constitución».

— «Los poderes constituidos, estatal o autonómico, ejercerán su función legislativa de modo legítimo cuando, partiendo de una interpretación de la Constitución, sus normas se dirijan a su ámbito competencial ejerciendo las competencias propias, siempre que, al hacerlo, no pretendan imponer a todos los poderes públicos, como única, una determinada opción interpretativa del precepto constitucional».

A continuación el TC aborda el tema de si tales criterios son aplicables con el mismo alcance respecto del legislador estatutario (FJ 10), extremo del que confiesa no haber todavía resuelto en su anterior doctrina.

Llegados a este punto, dos son las afirmaciones de partida del TC con relación al legislador estatutario:

— «puede de modo legítimo realizar operaciones de interpretación de la Constitución sometiéndose, en principio, a los mismos criterios que todo legislador, criterios que han sido expuestos en el FJ 8»;

— «para poder cumplir con la función que la Constitución le atribuye, ha de partir de una interpretación del Texto constitucional de especial amplitud».

Esta amplitud se deriva de la doble dimensión normativa de los Estatutos de Autonomía, en cuanto norma estatal y norma cabecera del ordenamiento autonómico. En función de estos cometidos, el TC concreta la amplitud interpretativa de los Estatutos:

— «*El Estatuto de Autonomía, en cuanto que es norma estatal, puede realizar su función atributiva de competencias a la Comunidad Autónoma, con la consiguiente delimitación entre las competencias estatales y autonómicas, incidiendo en el alcance de las primeras, lo que hemos reconocido al legislador estatal en los FFJJ 7 y 8. Sin embargo, es obvio que esa posible regulación normativa estatutaria no puede en ningún caso quebrantar el marco del art. 149.1 CE, desnaturalizando el contenido que sea propio de cada materia y que permite su reconocibilidad como institución. Lo importante, en este sentido, es que el Estatuto de Autonomía, por ser norma de eficacia territorial limitada, si en ocasiones hubiere de realizar alguna precisión sobre el alcance de las materias de competencia estatal, lo haga para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con ella y que, al hacerlo, no impida el *despliegue completo* de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el art. 149.1 CE de que se trate. Sólo si se satisfacen estas exigencias, tal modo de proceder resultará acorde a la Constitución*».

— «A ello se une que el Estatuto, en cuanto norma institucional básica, se dirige hacia los propios poderes de la Comunidad Autónoma, singularmente a la Asamblea Legislativa, ejerciendo una tarea de reordenación de sus respectivas potestades, esto es, fijando el marco normativo en el que aquellos deben actuar. Con esta perspectiva, el Estatuto de Autonomía puede legítimamente fijar las competencias propias de la Comunidad y establecer su alcance. El legislador estatutario, actuando así no incurre en vicio de inconstitucionalidad por interpretación de la Constitución, al igual que hemos reconocido lo propio respecto del legislador ordinario, lo que no quiere decir que no pueda incurrir en inconstitucionalidad si infringiera una concreta atribución competencial del Estado, pues esa infracción constitucional, posible, resultaría por completo independiente de la anterior».

Se legitiman así de una parte, los preceptos estatutarios que definen el contenido dogmático de las definiciones competenciales, pero circunscri-

biendo los efectos de esta interpretación al propio marco institucional, sin desnaturalizar su contenido y sin impedir el despliegue «completo» de las funciones estatales reguladas en el artículo 149.1.

Igualmente se legitiman las denominadas submaterias referidas a las competencias autonómicas, pero también en este caso limitando sus efectos respecto de las competencias estatales.

No hay, en definitiva, una posible reinterpretación libre por parte de los Estatutos de la relación competencial entre el ámbito de lo estatal y lo autonómico, estando dicha interpretación reservada, en base a su contraste con la Constitución, al propio TC.

IV. LA SENTENCIA SOBRE EL ESTATUTO DE CATALUÑA Y SU DOCTRINA SOBRE LA FUNCIÓN DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA EN LA DELIMITACIÓN DEL SISTEMA COMPETENCIAL

1. *La inadecuación estatutaria para la definición del sistema competencial*

Con independencia de la interpretación política de esta Sentencia, uno de los grandes temas que en ella se contienen es el del valor de los Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes y, en especial, el relativo a su pretendida función de complemento constitucional para subsanar los vacíos o las carencias de regulación del modelo de descentralización política del Título VIII de la Constitución.

Para ello, el TC va a declarar límites, tanto cualitativos como de principio, a los Estatutos de Autonomía en su definición de categorías constitucionales y va a expresar la función que en este tema corresponde al Tribunal Constitucional y a los Estatutos de Autonomía.

Esta doctrina se contiene en los Fundamentos Jurídicos 56 a 64, que serán el objeto más inmediato de nuestro análisis, y que se centra en el análisis de Título IV del Estatuto de Cataluña relativo a la «Tipología de las competencias».

1.1. *El límite cualitativo de los Estatutos de Autonomía*

Delimitadas en el FJ 56 las posiciones de los recurrentes (contrarios a las cláusulas estatutarias interpretativas y definidoras del sistema competencial), de la Abogacía del Estado (contraria también pero entendiendo que ca-

ben interpretaciones conformes con el orden constitucional de competencias) y del Gobierno de la Generalidad y del Parlamento de Cataluña (favorables a la función interpretativa y definidora de los Estatutos), el Tribunal Constitucional parte de una afirmación clara y contundente en el siguiente FJ 57:

«Un límite cualitativo de primer orden al contenido posible de un Estatuto de Autonomía es el que excluye como cometido de este tipo de norma la definición de categorías constitucionales».

Entre estas categorías constitucionales excluidas del posible ámbito normativo de un Estatuto de Autonomía, el TC señala:

«... el concepto, contenido y alcance de las funciones normativas de cuya ordenación, atribución y disciplina se trata en la Constitución en cuanto norma creadora de un procedimiento jurídicamente reglado de ejercicio de poder público. Qué sea legislar, administrar, ejecutar o juzgar; cuáles sean los términos de la relación entre las distintas funciones normativas y los actos y disposiciones que resulten de su ejercicio; cuál sea el contenido de los derechos, deberes y potestades que la Constitución erige y regula...»

Y la razón de ello es que estas categorías constituyen «el lenguaje en el que ha de entenderse la voluntad constituyente» y, en consecuencia, son categorías que sólo pueden aparecer en la propia Constitución y sólo pueden tener el sentido que les da el TC.

La consecuencia de ello es clara: los Estatutos no sustituyen los vacíos definitorios de la Constitución ni reemplazan, ni mucho menos con carácter vinculante, la función interpretativa del TC.

De la aplicación de este límite cualitativo al sistema competencial se deriva que sólo la Constitución determina lo que es una «competencia» y las potestades que implica la misma, ya que ambos elementos son presupuesto «de la definición misma del sistema en que el Ordenamiento consiste» y esta función está reservada a la Constitución, como norma que crea tal Ordenamiento. Para ello, el TC recuerda, además, el sentido de la sentencia de la LOAPA en su diferenciación entre poder constituyente y poder constituido.

Hay en esta doctrina una clarificación del diferente escalón normativo en que se mueve la Constitución y los elementos constitucionales y los Estatutos de Autonomía, sin que en éstos la función estatuyente pueda equipararse en concepto a la constituyente.

1.2. *El límite de principio de la descentralización del Ordenamiento*

Frente a la tesis de que los Estatutos de Autonomía definen de forma indirecta las competencias del Estado y delimitan especialmente el alcance de las bases estatales, que tendrían un ámbito diferente en función de lo dispuesto en cada Estatuto de Autonomía, el TC impone un «límite de principio» a la propia descentralización del Ordenamiento.

Este límite no es otro que el que se deriva de «la necesidad de que las competencias cuya titularidad corresponda al Estado central... consistan en facultades y se proyecten sobre las mismas realidades materiales» y la razón de ello es impedir que el Estado «termine reducido a la impotencia ante la necesidad de arbitrar respecto a cada Comunidad Autónoma, no sólo competencias distintas, sino también diversas maneras de ser competente».

Hay en esta doctrina un clara relación entre la función constitucional del Estado y el tipo y la calidad de sus competencias, y la realización de la descentralización, en la cual no puede desapoderarse o desactivarse, mediante el instrumento estatutario, dicha función constitucional.

1.3. *La función interpretativa del TC*

El papel único y singular de la Constitución con clara y radical diferencia respecto de los Estatutos de Autonomía se refuerza mediante la afirmación contundente del TC de su propia función constitucional como intérprete de las categorías constitucionales y del lenguaje en el que quedó expresada la voluntad del constituyente:

«El Tribunal Constitucional es el único competente para la definición auténtica —e indiscutible— de las categorías y principios constitucionales».

No es una doctrina nueva, pero precisamente había sido puesta en duda por el Gobierno de la Generalidad y el Parlamento de Cataluña en el propio proceso constitucional. Por ello el TC sitúa a los Estatutos en la categoría general de norma infraconstitucional y niega expresamente al poder estatuyente «hacer las veces del poder constituyente prorrogado o sobrevenido» y la capacidad de formalizar «uno entre los varios sentidos que pueda admitir una categoría constitucional». Un vez más aparece la negación de que los Estatutos de Autonomía fuesen una excepción a la doctrina sentada en la LOAPA.

Igualmente, y en base a la misma doctrina de la Sentencia 76/1983, hay una reivindicación de la exclusividad del TC en la función interpretativa del

sentido de los conceptos constitucionales, que permite, además, la introducción de un elemento evolutivo en función del cambio de las circunstancias históricas.

1.4. *La función descriptiva y sistematizadora de los Estatutos de Autonomía*

En lo que se refiere al sistema de distribución de competencias, el TC va a adoptar lo que en el fondo es la solución más radical, aunque no haya sido señalado en los primeros comentarios en prensa.

En efecto, los comentarios dirigidos a la interpretación de los artículos 110, 111 y 112 del Estatuto, donde se definen los conceptos de competencia, exclusiva, compartida y ejecutiva, respectivamente, han ido dirigidos a resaltar si ha existido tacha formal de inconstitucionalidad o se ha salvado la constitucionalidad de la norma mediante una vinculación interpretativa. Sin embargo, lo más relevante no ha sido puesto de manifiesto, y ello consiste en que el TC les niega su condición de norma jurídica.

Parte el Tribunal de negar la función normativa de los Estatutos para definir el sentido y alcance de las competencias mismas y de las materias sobre las que se proyectan, no sólo porque al hacerlo pueden desconocer las competencias del Estado, sino porque singularmente lo que hace el Estatuto es apropiarse de la función interpretativa del TC.

No basta para ello ni siquiera que recoja la interpretación vigente en la doctrina del TC de dichos conceptos constitucionales, al menos no basta si se pretende un efecto normativo válido y eficaz.

Por ello, para arbitrar una interpretación conforme, el TC los despoja de su condición de norma jurídica y los convierte en meros recopilatorios sistematizadores de la jurisprudencia constitucional:

«A los fines de la exposición ordenada y sistemática del conjunto de las potestades, facultades y funciones que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, integran el contenido funcional de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en su norma institucional básica, pueden los Estatutos de Autonomía relacionar sin definir, esto es, sin otro ánimo que el descriptivo de una realidad normativa que les es en sí misma indisponible... las potestades comprendidas en las competencias atribuidas, en el marco de la Constitución, a las respectivas Comunidades Autónomas».

Fijémonos que el TC declara que la definición del sistema competencial, esto es, la esencia misma del Título IV del Estatuto, constituye una «realidad

normativa que le es en sí misma indisponible», es decir, que se trata de una materia respecto la cual no puede alterar ni innovar como regla jurídica.

En virtud de lo anterior concluye el TC que:

«Las previsiones incluidas en los arts. 110, 111 y 112 EAC (son) constitucionalmente aceptables en la medida en que, con la referida voluntad de descripción y sistema, se acomoden a la construcción normativa y dogmática que cabe deducir de nuestra jurisprudencia en cada momento histórico, es decir, sin que su formalización como expresión de la voluntad del legislador orgánico estatutario suponga un cambio en su cualidad normativa, que será siempre, de no mediar una reforma expresa de la Constitución, la propia del ejercicio de nuestra jurisdicción».

Sobre la base a esta doctrina, el TC va a realizar una interpretación de estos artículos que en el fondo es innecesaria, y en el caso de la declaración formal de inconstitucionalidad de un apartado del artículo 111, contradictoria. Si, como dice el TC, estos preceptos no tienen una cualidad normativa propia, sino un mero efecto recopilador, el juicio sobre los mismos será el de su corrección o incorrección recopiladora, pero difícilmente es inconstitucional algo que no es en sí una norma.

En cualquier caso, queremos destacar que frente al haber puesto el foco en las declaraciones de inconstitucionalidad o de interpretación conforme de estos preceptos, tiene mucha mayor relevancia su consideración como meras descripciones sistematizadoras ausentes de contenido normativo propio.

Parecería como si una sentencia fuese más o menos intensa en su contenido en función de sus aspectos cuantitativos. Da la impresión que se quiere sostener que como de cuatrocientos disparos sólo dos acertaron al cerebro y otros dos al corazón, el personaje está vivo.

2. *La interpretación del artículo 110 EAC. Las competencias exclusivas*

El primer precepto interpretativo del sistema competencial del EAC es el relativo a la definición del concepto de competencia exclusiva (8) y el alcance de las que así son calificadas en el Estatuto:

«1. Corresponden a la Generalitat, en el ámbito de sus competencias exclusivas, de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. Corresponde únicamente a la Generalitat el ejercicio de

(8) BALAGUER, «Competencias exclusivas», en *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias*, IAAP, Sevilla, 2007, págs. 19 y ss.

estas potestades y funciones, mediante las cuales puede establecer políticas propias.

2. El derecho catalán, en materia de las competencias exclusivas de la Generalitat, es el derecho aplicable en su territorio con preferencia sobre cualquier otro».

En este precepto existen tres proposiciones diferentes, la primera es la relativa al conjunto de potestades que incluye una competencia exclusiva. La segunda es la atribución en exclusiva a la Generalidad de tales potestades en las materias declaradas de su competencia exclusiva. La tercera es la pretensión de evitar la aplicación de las cláusulas de prevalencia y supletoriedad del derecho estatal en el ámbito de las competencias exclusivas autonómicas.

Respecto al primer punto el TC nada objeta a la descripción de las potestades que se señalan, ya que tal descripción es acorde con la reiterada doctrina del TC en esta materia.

Con relación al segundo, en cambio, el TC se ve obligado a matizar el adverbio «únicamente», para dotar al precepto de una interpretación conforme. En efecto, mediante tal adverbio podría darse a entender que en la totalidad de las materias declaradas de competencia exclusiva sólo es competente la Generalidad, y ello es rechazado por el TC, interpretando que las competencias exclusivas pueden concurrir con competencias exclusivas del Estado sobre la misma materia, siendo la exclusividad predicable en todo caso, sólo sobre un determinado sector de la materia.

Esta doctrina relativa al artículo 110 la hace también aplicable el TC a las denominadas submaterias, cuyos ámbitos materiales pretenden ser asegurados para la competencia autonómica, y lo hace con reiteración en dos apartados del FJ 59:

«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».

«el art. 110 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 art. 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 exclu-

siva” 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».

Se elimina, así, siguiendo por otro lado la doctrina ya asentada de antiguo en las SSTC 18/1982 y 20/1988, el pretendido «blindaje» competencial y remitiendo la efectividad de la titularidad competencial a los asuntos concretos y a los distintos enfoques y motivaciones que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas aleguen para legitimar un determinado tipo de intervención normativa o ejecutiva.

En relación al tercer aspecto contenido en la regulación de las competencias exclusivas, el de la preferencia del derecho catalán, la posición del TC no deja de ofrecer alguna confusión. En primer lugar considera que este precepto disciplina una categoría constitucional «como es el régimen de la articulación en el espacio de distintos sistemas normativos constituidos en el marco de la Constitución» y al respecto se limita a señalar enigmáticamente que para la objeción que se podría oponer «ha de valer cuanto ya hemos dicho sobre el particular». Y lo que ha dicho respecto de la definición de categorías constitucionales es que no forma parte del contenido posible de los Estatutos, por lo que se desprende que o bien es inconstitucional o bien carece de valor normativo, y entra en juego su eventual carácter descriptivo y sistematizador, siempre que traslade correctamente la doctrina de la jurisprudencia constitucional. Nada dice el TC respecto de estos extremos, limitándose a subrayar que:

«Esa “preferencia” del Derecho autonómico en materia de competencias exclusivas de la Generalitat no impide la aplicación del Derecho del Estado emanado en virtud de sus competencias concurrentes. Por lo dicho, el sentido del precepto se compadece sin dificultad con el art. 149.3, cuyas cláusulas de prevalencia y supletoriedad no se ven menoscabadas por la norma en cuestión».

Es decir, que, en este caso, no se trata de declarar el precepto como carente de contenido normativo, sino que simplemente se interpreta que se tiene por no puesto.

3. *La interpretación del artículo 111 EAC. Las competencias compartidas*

El segundo precepto interpretativo se refiere a uno de los principales caballos de batalla del sistema competencial en el Estado autonómico, el relativo a la definición y extensión de las bases estatales (9).

A este respecto el artículo 111 señalaba:

«En las materias que el Estatuto atribuye a la Generalidad de forma compartida con el Estado, corresponden a la Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de Ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias. El Parlamento debe desarrollar y concretar a través de una ley aquellas previsiones básicas».

Para el TC este precepto contiene dos elementos diferenciados. De una parte, las potestades que puede ejercer la Comunidad Autónoma en materias de competencia compartida, respecto de las cuales nada objeta.

De otra, el concepto de bases estatales que contiene el precepto, y es aquí donde el TC vuelve a reafirmar su doctrina sobre el concepto de bases, lo que tiene una cierta importancia ya que la clarifica, especialmente, respecto a lo señalado en la Sentencia del Estatuto de la Comunidad Valenciana.

Esta clarificación viene presidida por dos elementos. Primero, señalando que «también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado» y que «son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyectan e incluso sobre el territorio». Segundo, que esta extensión de lo básico a normas reglamentarias y a actos administrativos no es una excepción sino que forma parte «de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina en una materia determinada».

Sobre la base de lo anterior, el TC declara que el artículo 111 no se ajusta al único cometido de sistematización que le es posible hacer, pues no recoge todas las variables del concepto de bases y, al limitarse a una de ellas, define el ámbito competencial del Estado, lo que no puede hacer.

La razón de ello, es en este caso triple:

(9) ORTEGA, «Competencias compartidas. Bases-desarrollo», en *Reformas Estatutarias*, *op. cit.*, págs. 33 y ss.

a) Porque no es materia estatutaria dilucidar lo que son bases, sino de la Constitución y de la doctrina del TC.

b) Porque el concepto y alcance de las bases no pueden ser, como regla general, distintos para cada Comunidad Autónoma, dado que de otra forma el Estado tendría que dictar uno u otro tipo de bases en función de lo dispuesto en cada Estatuto.

c) Porque la mutabilidad de las bases se traslada a la mutabilidad de la legislación de desarrollo, por lo que la rigidez procedimental del Estatuto lo convierte en norma inapropiada para determinar con detalle el alcance de las potestades inherentes a esa legislación.

Como puede observarse, el TC no se limita a hacer una mera aplicación de la doctrina de los límites cualitativos y de concepto respecto de los Estatutos de Autonomía, sino que, junto a las razones de ordenación del sistema de fuentes en el Ordenamiento constitucional, sitúa con claridad a las bases estatales como un ámbito de regulación constitucional en cuyo despliegue no pueden interferir los Estatutos de Autonomía.

Ahora bien, dicho lo anterior, y en la medida en que el artículo 111 sólo podía contener una sistematización jurisprudencial, sin poder disponer normativamente de esta categoría constitucional, no es coherente una declaración de inconstitucionalidad, sino de sistematización incorrecta. No puede ir en contra de la Constitución como norma jurídica que es una declaración que, pese a estar en un texto jurídico como un Estatuto de Autonomía, se le ha despojado previamente de su naturaleza normativa.

4. *La interpretación del artículo 112 EAC. Las competencias ejecutivas*

También en lo que se refiere a las competencias ejecutivas (10) el EAC establece una norma interpretativa que es objeto del examen del TC:

«Corresponde a la Generalitat en el ámbito de sus competencias ejecutivas, la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración Pública».

La dicción de este precepto daba lugar a interpretar que dentro de las competencias ejecutivas se incluía una potestad reglamentaria de alcance ge-

(10) BALAGUER, «Competencias de ejecución. Legislación-ejecución», en *Reformas Estatutarias*, *op. cit.*, págs. 51 y ss.

neral, ya que en la función ejecutiva, que también aparece dentro del ámbito de la competencia ejecutiva, se incluía la potestad de organización de la Administración, potestad de organización que se manifiesta no sólo en actos administrativos sino en normas internas.

Por ello el TC da una respuesta «claramente negativa» a la interpretación de que dicha potestad reglamentaria tenga un alcance general, reafirmando su anterior doctrina (STC 51/2006) según la cual dentro de las competencias ejecutivas sólo cabe «una competencia normativa de carácter funcional de la que resulten reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para su 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».

Se despeja así esta posible interpretación de la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas en el ámbito de competencias ejecutivas, que confirma la doctrina de la jurisprudencia constitucional según la cual, cuando el artículo 149.1 CE atribuye al Estado la «legislación» sobre una materia, en dicho concepto de legislación quedan incluidos los reglamentos ejecutivos.

5. *Otras interpretaciones del sistema competencial no llevadas al fallo*

Pese a que únicamente los artículos 110, 111 y 112 son llevados al fallo, en el examen del sistema competencial hay otras declaraciones interpretativas del TC que aclaran determinados preceptos, limitando un efecto expansivo a favor de la Comunidad Autónoma.

5.1. *Subvenciones no territorializables*

Éste es el caso del artículo 114, en el que se regula la «participación» de la Generalidad en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias europeas y, en los términos fijados por el Estado, en su gestión y tramitación. Frente a una interpretación de esta participación como vinculante para el Estado, el TC considera que lo que se prevé en esta norma es una «participación *in abstracto*», que la determinación misma del carácter de la subvención corresponde al Estado, y que la participación que establezca el Estado debe afectar a todas las Comunidades Autónomas, y recuerda que es aplicable su doctrina establecida en la STC 13/1992, según la cual las Comunidades Autónomas no determinan el carácter de la subvención, sino que sólo participan «en un proceso decisorio

privativo del Estado, único competente para establecer los casos y los modos en que dicha participación haya de verificarse».

5.2. *Alcance territorial de las competencias autonómicas*

También en el caso del artículo 115, referido al alcance territorial de las competencias de la Generalidad, el TC aclara limitando el alcance de determinadas previsiones normativas. Así, en el apartado 1 del mencionado precepto, la referencia a «las demás disposiciones legales», se interpreta que estas disposiciones sólo pueden ser estatales. Igualmente, en el apartado 2, se interpreta que sólo se refiere a las competencias autonómicas, con exclusión de las competencias estatales.

5.3. *Las submaterias*

Mayor relevancia, desde el punto de vista del contenido interpretativo de esta Sentencia, tiene el análisis de las submaterias, contenido en el FJ 64.

En primer lugar, el TC predica de la técnica descriptiva de las materias y submaterias, que sólo puede tener una voluntad de descripción y sistema, en los mismos términos que antes se refirió a los artículos 110, 111 y 112, es decir, carente de contenido normativo.

De este modo, en relación a las submaterias declaradas de competencia exclusiva autonómica, el TC manifiesta que en modo alguno limitan a las competencias estatales:

«Del art. 149.1 CE resulta que la atribución por el Estatuto a la Generalitat de competencias exclusivas sobre una materia en los términos del art. 110 EAC no puede afectar a las competencias (o potestades o funciones dentro de las mismas) sobre materias o submaterias reservadas al Estado, ... que se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas competencias exclusivas autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el estatuto incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales».

De forma similar, interpreta el TC con relación a las competencias compartidas que las bases pueden extenderse a cuantas materias y submaterias considere conveniente, sin que para ello sea un obstáculo lo declarado en el Estatuto:

«La atribución estatutaria de competencias a la Generalitat compartidas con el Estado según el criterio bases/desarrollo (art. 111 EAC) no impedirá

que las bases configuren con plena libertad las distintas materias y submaterias de un mismo sector material, de suerte que cuando así sea la exclusividad proclamada por el Estatuto lo será impropia, sin cercenar ni menoscabar la proyección de la competencia exclusiva estatal sobre las bases de dichas materias o submaterias».

Lo mismo es predicable para el TC de las competencias de ejecución, las cuales «tampoco pueden impedir el completo despliegue de las competencias normativas, legislativas y reglamentarias, del Estado (art. 112 EAC)».

Además, el TC subraya la ausencia de fuerza jurídica vinculante del señalamiento de submaterias que «en todo caso» forman parte de la competencia autonómica:

«En cuanto a la técnica seguida en ocasiones por el Estatuto de atribuir competencias materiales de la Generalitat que se proyectan “en todo caso” sobre las submaterias correspondientes, ya hemos afirmado (FJ 59) que dicha expresión ha de entenderse en sentido meramente descriptivo o indicativo de que dichas submaterias forman parte del contenido de la realidad material de que se trate, pero sin que las competencias del Estado, tanto si son concurrentes como si son compartidas con las de la Comunidad Autónoma, resulten impedidas o limitadas en su ejercicio por esa atribución estatutaria “en todo caso” de competencias específicas a la Generalidad».

Pero, a continuación de esta doctrina interpretativa se produce una decisión importante del TC, que consiste en no llevar esta interpretación al fallo pese a reconocer expresamente que la misma afecta a nada menos que ¡¡Veintidós artículos!! del Estatuto: artículos 117.1; 118.1 y 2; 120.1, 2 y 3; 121.1 y 2; 123; 125.1 y 4; 127.1 y 2; 131.3; 132.1; 133.1 y 4; 135.1; 139.1; 140.5 y 7; 147.1; 149.3; 151; 152.4; 154.2; 155.1; 161.1, 2 y 3; 170.1 y 172.2.

5.4. *Otros títulos competenciales interpretados*

No obstante la extensión de todo lo anterior, que en todo caso amplía en gran medida, casi duplicaría, las declaraciones de interpretación conforme llevadas al fallo, hay otras interpretaciones de la delimitación de la extensión de los ámbitos competenciales autonómicos y estatales que ni aparecen en el listado anterior, ni están recogidas en el fallo. Nos limitaremos a algunos ejemplos significativos.

a) Educación

En el ámbito de la educación, el artículo 131.2 EAC determina que corresponde a la Generalidad, en materia de enseñanza no universitaria, la competencia exclusiva respecto de «las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el estado y a las enseñanzas de educación infantil». La extensión de esta competencia exclusiva se define mediante la inclusión de potestades específicas a lo largo de ocho subapartados. Pues bien, el TC, respecto de esta exclusividad autonómica, señala:

«Es evidente la incidencia de diferentes competencias estatales sobre las materias referidas en dichos subapartados: regulación de órganos de participación y consulta en la programación de la enseñanza; determinación de los contenidos educativos del primer ciclo de educación infantil; creación, desarrollo organizativo y régimen de los centros públicos; inspección, evaluación interna y garantía de la calidad del sistema educativo; régimen de fomento del estudio, de becas y de ayudas; formación permanente del personal docente; servicios educativos y actividades extraescolares; aspectos organizativos de la enseñanza no presencial.

Se trata, en efecto,... de materias claramente encuadradas en el ámbito de la “educación” y, por tanto, directamente afectadas por los arts. 27, 81.1 y 149.1.30 CE, determinantes de una serie de reservas a favor del Estado que, como tenemos repetido, no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria de determinadas competencias autonómicas como exclusivas, pues el sentido y alcance de esta expresión sólo puede ser el que, con carácter general, admite, en su interpretación constitucionalmente conforme, el art. 110 EAC».

Esta interpretación, ni aparece en el referido a las submaterias, ni en el fallo.

b) Empleo público

Lo mismo sucede en materia de función pública con relación al artículo 136 EAC. El apartado a) de este precepto atribuye a la Generalidad «la competencia exclusiva sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las Administraciones públicas catalanas y sobre la ordenación y organización de la función pública, salvo lo dispuesto en la letra b)». Dicha letra b) declara la competencia compartida de la Generalidad «para el desarrollo de los principios ordenadores del empleo público, sobre la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, las situaciones administrativas y los derechos, deberes e incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas».

En primer lugar, sin que lo diga expresamente el TC, la referencia en la letra b) a «los principios ordenadores del empleo público», como definición de la competencia básica estatal, debe entenderse corregida por la jurisprudencia sentada en el FJ 60 sobre el art. 111 EAC.

En segundo término, el TC va a entender que la relación de submaterias a las que se circunscribe la competencia compartida en la letra b), no limitan la plena efectividad de las bases estatales cuando éstas incluyen contenidos más amplios:

«Es patente que el art. 136 b) EAC, al formalizar la competencia autonómica como compartida, presupone la plena virtualidad de la competencia normativa básica del Estado en la materia (art. 149.1.18 CE); sin que la omisión en la relación no exhaustiva que efectúa de algún aspecto esencial del régimen estatutario de los funcionarios públicos, como son la carrera administrativa y el régimen disciplinario, limite en el precepto enjuiciado la plena efectividad de la competencia estatal».

El TC elimina, así, la posibilidad interpretativa que se derivaría *a sensu contrario* de entender que, sólo respecto de las submaterias expresamente señaladas en el Estatuto como objeto de la competencia compartida, podría extenderse la competencia básica estatal.

c) Régimen local

Antes que nada, hay que manifestar que la materia «régimen local», pese a que no aparezca entre las atribuidas al Estado en el artículo 149.1 CE, no ha dado lugar a interpretar que su regulación en un Estatuto de Autonomía elimina la competencia estatal sobre la materia. Además de lo que a continuación se expondrá respecto al título competencial autonómico contenido en el artículo 160 EAC, en el FJ 36 de esta Sentencia, se recuerda que dicha materia de «régimen local» ha sido identificada por el TC con el «régimen jurídico de las Administraciones Locales» y que, en consecuencia, las previsiones de los Estatutos de Autonomía deben respetar «la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” engloba a las Administraciones locales».

Así, en el artículo 160.1.a) EAC se atribuye competencia exclusiva en «las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales». Por el contrario, el TC interpreta que «la remisión que se hace en este punto a las formas asociativa, mancomunadas, conven-

cionales y consorciales ha de presuponer la sujeción a la naturaleza de cada una de ellas, de acuerdo con lo que el Estado, *ex art.* 149.1.18 CE, establezca en su caso».

Con relación al apartado b) del mismo precepto, que atribuye a la Generalidad la determinación de las competencias y las potestades propias de los entes locales en los ámbitos especificados en el artículo 84 EAC, el TC declara que ello sólo es factible con relación a las materias de competencia autonómica. Dada la remisión que hace el TC a lo ya analizado en el examen de la constitucionalidad del mencionado artículo 84 EAC, se debe señalar que allí (FJ 37) se realiza una interpretación de suma relevancia:

«El elenco competencial que el precepto estatutario dispone que tiene que corresponder a los gobiernos locales en modo alguno sustituye ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone, a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el art. 149.1.18 CE. La falta de una expresa mención en el precepto estatutario a la competencia estatal *ex art.* 149.1.18 CE ni vicia a dicho precepto de inconstitucionalidad, ni puede impedir de ninguna manera el ejercicio de esa competencia estatal (Fundamentos Jurídicos 59 y 64)».

En esta declaración el TC dice con claridad algo que aparecerá de forma únicamente implícita en muchos apartados de la Sentencia, esto es, que el silencio estatutario respecto de las competencias estatales, ni las delimita, ni las elimina. Lo que hace que todo el Estatuto se vea impregnado de una interpretación latente, en el sentido de que no es el marco jurídico donde se delimitan las competencias estatales, ni siquiera indirectamente, salvo, obviamente, en lo que afecta a la eliminación del juego de la cláusula residual.

En el apartado c) se mencionan «las modalidades de prestación de los servicios públicos», y, al respecto, el TC señala que:

«El precepto no atribuye a la Comunidad Autónoma el establecimiento de su régimen jurídico, sino tan sólo la determinación concreta de los tipos y clases de servicios públicos entre los diversos posibles, lo que presupone el respeto a la competencia estatal *ex art.* 149.1.18 para fijar la normativa básica por la que se ha de regir cada uno de ellos».

En el apartado d) aparece «la determinación de los órganos de Gobierno de los Entes locales creados por la Generalitat y el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos de éstos órganos». Para el TC esta regulación:

«Tampoco incurre en inconstitucionalidad, pues claro que la determinación de dichos órganos es una operación de carácter aplicativo de la regulación existente y, por tanto, no se priva al Estado de materializarla *ex art.* 149.1.18».

El propio TC extrae su propia conclusión:

«En conclusión, el art. 160.1 EAC, al reconocer a la Comunidad Autónoma las competencias examinadas en “exclusividad”, lo hace de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del art. 149.1.18 CE (en los términos ya expuestos en los fundamentos jurídicos 60 y 64)».

Debemos recordar, tan sólo, que este tipo de interpretación, al igual que las anteriores, no ha sido llevado al fallo, que obliga a redimensionar la interpretación benévola del efecto de la Sentencia sobre la aplicación del Estatuto.

Al contrario, en materia competencial puede decirse, sin dar lugar a ningún género de dudas, que el TC ha invalidado todo el efecto pretendido por el estatuyente de redimensionar el modelo competencial, mediante una ocupación del terreno no expresamente declarado en la Constitución a favor del Estado.

V. EL MODELO COMPETENCIAL RESULTANTE TRAS LA STC 31/2010, DE 28 DE JUNIO SOBRE EL ESTATUTO DE CATALUÑA

La primera gran consideración que cabe extraer de esta Sentencia es que la oleada de nuevos Estatutos de Autonomía no da lugar a un nuevo modelo competencial.

Sí ha producido, en cambio, una clarificación del modelo y en especial del distinto papel que juegan en él la Constitución y los Estatutos de Autonomía, y unido a la Constitución la función interpretativa del Tribunal Constitucional (11).

Todo lo que del modelo competencial se localiza en la Constitución y en la interpretación realizada por el TC, es indisponible por parte de los Estatutos de Autonomía, que en esta materia pasan a ser consideradas con claridad como normas infraconstitucionales. Sin dejar de ser una pieza sustancial del modelo constituido, los Estatutos no pueden equipararse al modelo constituyente, y todas sus determinaciones competenciales juegan esencialmente en una dimensión *ad intra*, de mandato e indicación a sus propias Instituciones, pero en ningún caso limitan formalmente, de por sí, el juego que otras piezas

(11) Sobre esta cuestión y en el mismo sentido que la STC 31/2010 ya me había pronunciado extensamente en *Legislación Básica y Estatutos de Autonomía*, CEPC, Madrid, 2006, pág. 29.

del modelo competencial, como las leyes orgánicas o las bases estatales, puedan efectuar.

En consecuencia, el debate competencial deja de estar en los Estatutos de forma principal y se localiza en la Constitución y en la legislación básica estatal y en la de desarrollo autonómico. Ello sitúa la delimitación competencial en una órbita de debate político/histórico permanente, tanto en su contenido material, es decir, acerca del tipo de funciones que corresponden a cada nivel de Gobierno, como en su planteamiento institucional, es decir, la adaptación de la descentralización operada en nuestra Constitución a los sucesivos procesos de europeización y globalización de las políticas.

La imposibilidad de fondo de las tesis sustentadoras del Estatuto de Cataluña derivaba de la dificultad de construir una remisión de la definición del modelo competencial constitucional a la norma estatutaria, como un pacto constitucional garantizador del autogobierno de Cataluña, de forma que el Estatuto se constituyese en un límite formal y efectivo al ejercicio por parte del Estado de sus títulos competenciales constitucionales. Dicha construcción implicaba una equiparación de nivel del Estatuto de Cataluña a la Constitución y la eliminación o excepción de la función interpretativa de la Constitución realizada por el Tribunal Constitucional.

Además, desconocía, en el sentido que no planteaba su acomodo, el efecto en el conjunto del sistema competencial del Estado de las Autonomías de la generalización de dichas tesis, esto es, de la aparición de diecisiete modelos competenciales constitucionales diferentes, lo cual es incoherente, incompatible e imposible de instrumentar.

Esta perspectiva de integración en la Constitución y de multilateralidad del Estado autonómico resultante del Título VIII CE aparece lo más oculta posible en el Estatuto y ello hace que en él no se proporcionen soluciones operativas para esta necesaria articulación vertical y horizontal.

En consecuencia, la superación de los límites competenciales que puedan legítimamente sustentarse desde una perspectiva política sólo es posible llevarlos a cabo mediante una reforma constitucional en la que esencialmente se tenga en cuenta que el modelo competencial constitucional expresado en el Título VIII tenía como perspectiva la realización de los planos de edificación del Estado de las Autonomías; más de treinta años después, el modelo debe afrontar la redacción de un manual de funcionamiento y uso del edificio (12).

(12) Más en extenso, esta propuesta ya se adelantaba en *Reforma constitucional y reforma estatutaria*, Cuadernos Civitas, Madrid, 2005, págs. 13 y ss.

La segunda consideración de alcance afecta a la necesidad de la revisión de las consecuencias que se han pretendido extraer de las construcciones doctrinales relativas a la «desconstitucionalización» del modelo territorial del Estado y a la concepción de la Constitución «material» aplicable a los Estatutos de Autonomía, siguiendo la construcción de la «Constitución total» de Rubio o la del «bloque constitucional» de Aragón (13).

Respecto de lo primero, lo que se pone en primer plano en esta Sentencia es la relevancia de la estructura territorial del Estado que sólo está y sólo puede estar regulada en la Constitución y en la doctrina del Tribunal Constitucional. Si algo se puede predicar de la misma es precisamente una «reconstitucionalización» del modelo, especialmente en lo que se refiere a las materias, las competencias y las potestades atribuidas al Estado por la Constitución. Tras esta Sentencia, no se puede afirmar ya que los Estatutos al fijar sus competencias definan por mandato constitucional el alcance de las competencias estatales. Los Estatutos sólo pueden fijar las competencias autonómicas que se sitúen fuera del alcance del artículo 149.1, y por exclusión las residuales del Estado. Es el artículo 149.1 el eje de todo el sistema competencial y no los Estatutos de Autonomía.

Respecto de lo segundo, lo que pone fin esta Sentencia es a una interpretación típica de extrapolar «el todo por la parte», al acudir a doctrinas surgidas para explicar algunos aspectos de las peculiaridades de los Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes. De la noción de Constitución total o de bloque constitucional no se derivaba una equiparación entre poder constituyente y poder estatuyente, como si éste fuese una continuación del anterior, ni se desprende la equiparación de la naturaleza jurídica entre Constitución y Estatutos de Autonomía y de las categorías de los sujetos y los procesos constituyente y estatuyente.

En definitiva, el modelo competencial establecido en el Estatuto de Cataluña ha pretendido ir demasiado lejos, fuera de una lógica de sistema en la conformación del Estado de las Autonomías, desdibujando la dimensión de Estado constitucional en el que surge, se enmarca, se desarrolla y se consagra el modelo autonómico.

(13) También más en extenso sobre esta cuestión, mi posición en *Legislación básica y Estatutos de Autonomía*, *op. cit.*, págs. 25 y ss.