

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y REFORMAS ESTATUTARIAS. UN ESTUDIO COMPARADO DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LOS ESTATUTOS REFORMADOS Y LOS EFECTOS DE LA STC 31/2010, DE 28 DE JUNIO

Hèctor López Bofill
Universidad Pompeu Fabra

SUMARIO: 1. Introducción La situación presente en el ámbito de la distribución de competencias después de la STC 31/2010, de 28 de junio. — 2. Punto de partida: trazos básicos del sistema competencial. — 3. Tipología competencial e interpretación de la jurisdicción constitucional. 3.1. Competencias exclusivas 3.2. Competencias compartidas. 3.3. Competencias ejecutivas. — 4. Actividad de Fomento. — 5. Alcance territorial y efectos de las competencias. — 6. El ejemplo de una materia competencial concreta y la estructura de distribución de competencias: colegios profesionales. — 7. Conclusiones. 8. Bibliografía (citada). — Anexo. Cuadro comparativo. — *Resumen-Resum-Abstract.*

1. Introducción. La situación presente en el ámbito de la distribución de competencias después de la STC 31/2010, de 28 de junio

La STC 31/2010, de 28 de junio sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña descarta la intervención de los Estatutos de Autonomía en la definición de las categorías generales de competencia, con lo que se elimina la principal innovación que en este ámbito había introducido no sólo el Estatuto de Autonomía de Cataluña sino también los Estatutos de Autonomía de Andalucía y de Aragón.

Mediante dicho pronunciamiento, parece que se degrada el papel de los Estatutos de Autonomía como norma que integra el bloque de la constitucionalidad¹ de manera que la distribución de competencias, tanto en

¹ Así, entre otros, M. Carrillo: «La doctrina del tribunal sobre la definición de las competencias. Las competencias exclusivas, las compartidas y los ejecutivos» en *Revista Catalana de Derecho Público. Especial Sentencia sobre el Estatuto*. Septiembre 2010. http://www10.gencat.net/eapc_revistadret; M. Carrillo: «Después de la sentencia, un Estatuto desactivado», al *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, mayo-agosto 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

sus aspectos generales como en particular respecto a las competencias, se encuentra únicamente perfilada por los conceptos constitucionales de acuerdo con lo interpretado por la jurisdicción constitucional.² Ésta es la solución que se proyecta, en el juicio de constitucionalidad sobre el Estatuto de Cataluña, a través de la interpretación conforme de la definición de competencias exclusivas del artículo 110 EAC (Fundamento Jurídico 59 de la STC 31/2010, de 28 de junio), de la interpretación conforme de las competencias ejecutivas del artículo 112 EAC (Fundamento Jurídico 61 de la STC 31/2010, de 28 de junio), así como de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del inciso del artículo 111 EAC en lo relativo a la definición de la legislación básica estatal "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 en este Estatuto" (Fundamento Jurídico 60 de la STC 31/2010, de 28 de junio). Queda cerrada, pues, la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía puedan ejercer algún tipo de contención frente a la intervención normativa del estado en alguna de las tres categorías competenciales (exclusivas, compartidas y ejecutivas) y se neutraliza la posibilidad de que una Comunidad Autónoma pueda tener plena potestad normativa sobre algún sector de la realidad sin que sobre el mismo se produzca una incidencia de la actividad normativa del estado.

En esencia, del pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre los preceptos del Estatuto catalán dedicados a la tipología general de competencias se desprende un veto constitucional 1) a la posibilidad estatutaria de "definir" con carácter vinculante categorías que el Tribunal Constitucional entiende sólo reservadas a su interpretación y 2) a que la descripción que puedan contener los artículos estatutarios enjuiciados signifique un límite a la actividad normativa del Estado que el Tribunal Constitucional deba tener en cuenta como canon en el ejercicio del control de constitucionalidad derivado de un litigio competencial.³

Hay que destacar que, de momento, la ausencia de un juicio de constitucionalidad sobre normas similares incluidas en los estatutos de Andalucía y de Aragón podría provocar la convivencia de varias concepciones sobre los preceptos dedicados a la ordenación general de competencias: la de los preceptos del Estatuto catalán ajustados a la interpre-

31/2010» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 91, enero-abril 2011, pp. 319-351.

² Así STC 31/2010 de 28 de junio, Fundamento Jurídico 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».

³ Así lo valora C. Viver Pi-Sunyer en C. Viver Pi-Sunyer: «El Tribunal Constitucional, ¿"Siempre, solo ... e indiscutible"?, *Op. cit.*, pp. 326-327.

tación constitucional por un lado, y la de las disposiciones de los dos estatutos aludidos por otro, que no han sido objeto de pronunciamiento constitucional. No obstante, se podría entender que las disposiciones equivalentes de los estatutos no sometidos formalmente a juicio de constitucionalidad se encuentran sujetas a la interpretación conforme dictada por el Tribunal Constitucional.⁴ La presencia de otros Estatutos reformados con cláusulas de las que se podría desprender una definición funcional de categorías competenciales con capacidad vinculante sobre los órganos estatales parece encontrarse en el trasfondo de la justificación del Tribunal Constitucional en el momento de recurrir a la interpretación conforme en el juicio sobre las disposiciones generales dedicadas a las competencias exclusivas y a las competencias ejecutivas de la reforma estatutaria catalana,⁵ aunque la distinta redacción de los Estatutos andaluz y aragonés respecto de los artículos del Estatuto catalán dedicado a las competencias exclusivas y ejecutivas podría alterar una hipotética proyección de los juicios interpretativos formulados por la STC 31/2010. Asimismo, hay que remarcar (como veremos) que el inciso declarado inconstitucional de las competencias compartidas del artículo 111 EAC, en tanto que reproducía la jurisprudencia constitucional sobre la definición de la legislación básica, no había sido incluido exactamente en los mismos términos ni en el Estatuto de Andalucía ni en el de Aragón.⁶

Salvando lo que acabamos de precisar sobre las normas estatutarias no impugnadas, de la STC 31/2010, de 28 de junio, se desprende en definitiva un rechazo a que la oleada de reformas estatutarias impulsada en la primera década del siglo XXI pueda profundizar en el carácter asimétrico del Estado Autonómico en lo referente a las técnicas de distribución compe-

⁴ Sobre este punto véase V. Ferreres Comella: «El impacto de la sentencia sobre otros Estatutos» en *Revista Catalana de Derecho Público. Especial Sentencia sobre el Estatuto*. Septiembre 2010. <http://www10.gencat.net/eapc/revistadret>; J. C. Gavarra 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.

⁵ Así lo expresa, por ejemplo, T. De La Quadro-Salcedo Janini cuando 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» ver T. De La Quadro-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» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, septiembre-diciembre 2010, p. 292.

⁶ Un caso específico se encuentra representado por el sistema de asunción de competencias diseñado por la ley de mejoramiento del fuero de Navarra. Ya en el texto de la LORAFNA anterior a la reforma de 2010, que, salvo la mención a alguna nueva materia competencial no supone una reforma sustancial del texto, se incluía, en comparación con otros Estatutos, una mayor precisión descriptiva de las potestades que se asociaban a cada tipo competencial. Así, por ejemplo, y según el vigente artículo 40.1 LORAFNA, en las materias que sean competencia exclusiva de Navarra, corresponden a la Comunidad Foral, la potestad legislativa, la reglamentaria, la administrativa, incluida la inspección, y la revisora en la vía administrativa. Asimismo, en el artículo 40.2 LORAFNA se establece 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".

tencial y al incremento de la calidad del autogobierno en función de las necesidades de cada territorio.⁷

En este trabajo nos centraremos, pues, en el análisis de la evolución de la definición de los distintos tipos competenciales en las reformas estatutarias adecuada a la interpretación conforme fijada por la jurisdicción constitucional en el reiterado juicio sobre el Estatuto catalán y, asimismo, también nos ocuparemos de las modificaciones experimentadas en lo relativo al concepto del territorio como elemento definitorio del alcance de las competencias y a la descripción de un marco general sobre la actividad de fomento en el esquema de la distribución competencial que incorporan algunas de las nuevas disposiciones estatutarias.

No entraremos, pues, a analizar la diversidad de asunción de materias competenciales concretas por parte de cada Comunidad Autónoma sobre las que también se tienen que proyectar las consideraciones interpretativas de la STC 31/2010 tanto en la definición de sus ámbitos generales como en los sectores de la realidad específicos. Sin embargo, dedicaremos un epígrafe a analizar la relación entre las reformas estatutarias sobre las categorías competenciales generales (moduladas en función de la misma STC 31/2010) y una materia competencial en particular. El tratamiento de este ejemplo, que se referirá a la materia "colegios profesionales", nos permitirá captar si las regulaciones estatutarias han tenido (o no) alguna incidencia en un cambio de concepción sobre la estructura de la distribución competencial al referirnos a un ámbito en el que se ha producido un desarrollo normativo estatal. Hemos elegido el ejemplo de los colegios profesionales dada la diversidad de fórmulas de distribución competencial que presentan los Estatutos reformados en este punto y la existencia de normativa estatal que se puede contrastar con las previsiones estatutarias. Aunque la materia "colegios profesionales" también presenta su interés desde el prisma de la relación entre la ejecución de derecho de la Unión Europea y el sistema interno de distribución de competencias, no hemos entrado en el tratamiento de una problemática (tampoco en relación con los preceptos estatutarios que contienen previsiones sobre la ejecución del derecho de la Unión Europea y su incidencia en el sistema competencial) que desbordaría el contenido de un artículo ya bastante extenso si se limita a la comparación de las diversas regulaciones estatutarias que pretenden ordenar con carácter general el sistema de distribución competencial.

⁷ A diferencia de las transformaciones que se han detectado en otros estados compuestos como notoriamente ha sucedido en la República Federal de Alemania a raíz de las modificaciones producidas en la Ley Fundamental de Bonn de 28 de agosto de 2006: un escenario que abre la puerta a una pluralidad de relaciones entre Federación y *Länder* en torno al alcance de determinadas materias competenciales, como sucede, por ejemplo, en el caso del reconocimiento a los *Länder* de la capacidad de dictar legislación divergente de la establecida por la Federación en el ejercicio de las competencias legislativas reconocidas en el artículo 72.3 *GG* (Die *Abweichungsgesetzgebung der Länder*). Véase 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"», en *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 2009, p. 333 y ss.; G. Wolfgang: «Abweichungsrechte (art. 72 Abs. 3 -nivee-) und Erforderlichkeitsklausel (art. 72 Abs. 2 GG)», en R. Holtschneider y W. Schön (editores): *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.

2. Punto de partida: Trazos básicos del sistema competencial

En la reforma de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, de Andalucía y, en menor medida, de Aragón, se había optado por la inclusión de una definición general de tipos competenciales y por la precisión del alcance funcional que derivaba de las competencias asumidas en función de la definición tipológica señalada. Se pretendía con ello asegurar la calidad de la capacidad de decisión del ente territorial asociando la definición general a un listado exhaustivo de submaterias con la intención de delimitar el carácter expansivo de los títulos estatales. Esta estructura, laminada por el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010 sobre el estatuto catalán mediante decisión interpretativa, no había sido reproducida en el resto de Estatutos reformados (Valencia, Baleares, Castilla y León, Extremadura) que mantenían, salvo alguna peculiaridad, el mismo esquema de técnica de distribución competencial anterior a la reforma.

A pesar de la dicción de los Estatutos catalán, andaluz y aragonés, la interpretación conforme dictada por el Tribunal Constitucional sobre la definición de competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas contenida en el Estatuto catalán, así como el razonamiento jurídico que lleva a la declaración de nulidad del concepto de legislación básica perfilado en el artículo 111 EAC, conlleva la consolidación del modelo según el cual sólo es el Tribunal Constitucional quien, a través de su jurisprudencia, se encuentra habilitado para delimitar el alcance del conjunto de potestades que incluye cada categoría competencial. En principio, los Estatutos sólo se pueden limitar a describir las potestades consustanciales a la titularidad de la competencia pero no pueden entrar en la precisión de su objeto material ni en su alcance en relación con sectores sobre los que incidan las potestades normativas del estado (STC 31/2010, de 28 de junio, fundamento jurídico 59). Eso se encuentra reservado a la interpretación ejercida por la jurisdicción constitucional y los estatutos no pueden ni siquiera citarla para recoger los términos establecidos en dicha jurisprudencia constitucional.⁸

3. Tipología competencial e interpretación de la jurisdicción constitucional

Cómo hemos reiterado, una de las novedades que se presentaban con las reformas estatutarias (principalmente en el estatuto catalán, en el anda-

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 junio, Fundamento Jurídico 58).

luz y en el aragonés) consistía en introducir una definición general de tipos competenciales y una definición de algunos elementos (como el territorio o la incidencia del Estado en la actividad de fomento) que pretendían incidir en la configuración del sistema de distribución competencial. En la actualidad, los elementos de precisión en la definición general de competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas contenidas en una norma estatutaria tienen que ser interpretados en el sentido previsto en los fundamentos jurídicos 59, 60 y 61 de la STC 31/2010, de 28 de junio sobre el Estatuto catalán que reducen la eficacia de los preceptos autonómicos a una dimensión retórica sin ninguna incidencia real en la configuración de una nueva lógica del sistema competencial.

Esta solución supone consolidar una posición jurisprudencial que no necesariamente se infería de los pronunciamientos anteriores de la jurisdicción constitucional (muy particularmente, de la doctrina contenida en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, en relación al Estatuto de la Comunidad Valenciana, pero también de otras decisiones en las que el Tribunal Constitucional había aceptado que incluso el legislador podía concretar el contenido de un concepto presente pero no definido en la Constitución)⁹ y, sobre todo, tiene amplias repercusiones en el sistema de fuentes al desplazar la participación de las normas estatutarias en la delimitación de los ámbitos competenciales en un aspecto, el de la distribución de competencias, en el que teóricamente los Estatutos mantenían una función específica derivada de una reserva constitucional [147.2 d) CE].

La doctrina emanada de la STC 31/2010 en el capítulo específico de la distribución de competencias también significa un menoscabo de la posición de los Estatutos en tanto que leyes orgánicas que desarrollan dicha reserva constitucional, así como la pérdida de consideración jurídica de una norma estatutaria como ley "estatal paccionada"¹⁰ dedicada a "concretizar" el sistema constitucional de distribución de competencias, lo que aboca a un amplio protagonismo del legislador estatal para determinar, con carácter previo, su ámbito de competencias a través de su actividad normativa, sólo pendiente del límite que pueda imponer el Tribunal Constitucional en un eventual juicio sobre la norma estatal en el caso de que ésta fuera impugnada.

La cuestión que debe tenerse presente en el análisis que proponemos es hasta qué punto la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los elementos estructurales de definición de las categorías competenciales incluidos en el Estatuto catalán tiene repercusiones en las demás reformas estatutarias, si las reformas estatutarias han tenido alguna incidencia en un cambio de orientación en la relación entre la actividad normativa del Estado y los ámbitos competenciales autonómicos y, en definitiva, si la devaluación de la posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes no sólo afecta al Estatuto catalán sino que representa una consecuencia aplicable a todas las reformas estatutarias y, eventualmente, también a los Estatutos no reformados.

3.1. Competencias exclusivas

Con la introducción de una definición general de competencias en una norma estatutaria se pretendía avanzar en el debate sobre el sentido de la

⁹ Entre otras, véase STC 341/1993, de 22 de noviembre y STC 40/1998, de 19 de febrero.

¹⁰ Así C. Viver Pi-Sunyer: «El Tribunal Constitucional, ¿" Siempre, solo ... e indiscutible "?», *Op. cit.*, página 321.

"exclusividad" de una competencia autonómica que, en la práctica, en la evolución del sistema de descentralización territorial acababa siempre distorsionado por la incidencia de la potestad normativa estatal a causa del solapamiento de títulos competenciales y de la presencia de los llamados títulos competenciales horizontales a favor del Estado (primordialmente los derivados de los artículos 149.1.1 CE y 149.1.13 CE).¹¹

Como hemos señalado, el nuevo estatuto de Aragón parecía compartir la misma tipología competencial que los estatutos de Cataluña y de Andalucía pero con una definición de la categoría competencial menos prolija. Con respecto al resto de estatutos reformados en esta ola (Valencia, Castilla y León, Baleares y Extremadura) salvo alguna peculiaridad, se limitaban a consignar el listado de competencias exclusivas de la Comunidad sin trazar ninguna precisión de orden conceptual, en la línea de lo que se podía desprender interpretativamente de la estructura de esos mismos estatutos antes de la reforma (y que, por lo tanto, también persiste en los estatutos no reformados).

La discusión doctrinal que propició sobre todo la reforma del estatuto de Cataluña y la definición del tipo de competencia exclusiva contenida en el artículo 110 (discusión trasladada a la jurisdicción constitucional) consistía, en esencia, en sí la definición general del tipo de competencia exclusiva impedía o no la intervención del Estado en los ámbitos que el mismo estatuto (según el listado de competencias específicas incluidas en el título IV de la norma institucional básica catalana) calificaba con el atributo de exclusividad.

Otra variante de la controversia planteada entre la doctrina y ante el Tribunal Constitucional, que afectaba al resto de definiciones competenciales, se refería a si un Estatuto era una norma hábil para establecer una definición general de competencia exclusiva y si el intento de modular el alcance de las competencias estatales mediante precisión conceptual no estaba afectando a un espacio de reserva de Constitución y a la interpretación que tenía que ejercer la jurisdicción constitucional a la hora de determinar el concepto constitucional de "exclusividad".

En cualquier caso, el sentido de la reforma catalana, en aquello que afectaba a la introducción de una definición de exclusividad precisa, perse-

¹¹ Cabe decir que el concepto de exclusividad definido mediante la enumeración de las potestades y funciones a las que se encuentran asociadas ya estaba presente en la redacción de algunos estatutos de autonomía antes de las últimas reformas empezando por el ejemplo del artículo 25.2 del derogado Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 [artículo 25.2 EAC 1979: «En el ejercicio de sus competencias exclusivas corresponde a la Generalitat, según se tercie, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección»], o también el vigente artículo 37.2 del Estatuto de Galicia cuando establece 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 en la Xunta la potestad reglamentaria y la función ejecutiva». Esta posibilidad de que los Estatutos expongan de forma ordenada y sistemática el conjunto de potestades, facultades y funciones que integran el contenido funcional de las competencias asumidas ha sido aceptado por la jurisprudencia constitucional en la STC 31/2010, de 28 de junio (Fundamento Jurídico 58). Sobre la definición de una tipología general de competencias y el debate en la jurisprudencia constitucional véase 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 y J. Tornos: «La sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007 y el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 7, 2008, pp.79-103.

guía contribuir a la mejora del autogobierno evitando que el Estado pudiera actuar en el mismo ámbito material que la Comunidad Autónoma y lo desplazara de la actuación normativa, con el riesgo de que fuera el mismo Estado quién dictara políticas que las instituciones autonómicas podían no compartir.¹²

En la STC 31/2010, de 28 de junio, el Tribunal Constitucional salva la constitucionalidad del artículo 110 EAC pero a costa de interpretar que la enumeración de las potestades que integran la competencia exclusiva no tiene efectos sobre la definición material de la competencia, definición que sólo corresponde realizar a la jurisdicción constitucional de acuerdo con una interpretación de los preceptos constitucionales. Por lo demás, se descarta completamente la idea de que la "exclusividad" predicada en el citado artículo estatutario pueda limitar las potestades normativas del Estado. Así:

«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 exclusividad 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 junio, Fundamento Jurídico 59).

Y concluye:

«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 junio, Fundamento Jurídico 59).

El Tribunal Constitucional, pues, acaba dando la razón a los sectores críticos con un determinado sentido de la reforma catalana cuando señalaban, por un lado, que la regulación estatutaria podía chocar con la interpretación que, con carácter supremo, correspondía realizar al Tribunal Constitucional sobre los conceptos incluidos en la Constitución (y, por

¹² *Vid.* los trabajos de C. Viver Pi-Sunyer: «En defensa dels Estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica juridicoconstitucional», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 1, 2005, pp. 97-130 y C. Viver Pi-Sunyer: «Las competencias de la Generalitat en el Estatuto de 2006: objetivos, técnicas utilizadas, criterios de interpretación y comparación con otros Estatutos reformados», en *La distribució de competències en el nou Estatut*, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 2007, p. 19. También J. Tornos: «Balance de la distribución de competencias tras la reforma de los Estatutos de Autonomía», *op. cit.*, pp. 878-893.

extensión, en el caso de litigios competenciales, sobre los conceptos incluidos en el bloque de la constitucionalidad). Por otro lado, esa misma corriente doctrinal también señalaba que un concepto de "exclusividad" vinculado a una idea de completa competencia sobre una materia y, por lo tanto, de total desapoderamiento del Estado al mismo tiempo de tener alguna incidencia normativa sobre aquel aspecto de la realidad, contradecía la doctrina sostenida por la misma jurisdicción constitucional.¹³ En este último sentido, ciertamente, el Tribunal Constitucional había expresado reiteradamente que el carácter "exclusivo" reconocido en un Estatuto sobre una competencia autonómica no podía significar la completa falta de incidencia del Estado sobre una materia si concurrían otros títulos. Así se había manifestado, por ejemplo, en la STC 204/2002, de 31 de octubre, que, a su vez, citaba una doctrina reiterada en este punto:

«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,¹⁴ 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)».

Esta relativización del término "exclusivo" ya se encontraba presente desde los primeros compases de la jurisprudencia constitucional. En concreto, en la STC 1/1982, de 28 de enero, con ocasión de un conflicto competencial entre el Gobierno del Estado y el Gobierno Vasco sobre algunos aspectos de la regulación en materia de Cajas de Ahorro, ya se señalaba 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 economía", y como el

¹³ Así véase F. Balaguer Callejón: «Competencias exclusivas», en 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 y 30-31. Con posterioridad en la STC 31/2010, de 28 de junio, véase 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», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, septiembre-diciembre 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», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, septiembre-diciembre de 2010, pp. 287-334.

¹⁴ La cursiva es nuestra.

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 enero, FJ.5).

Con todo, las reformas estatutarias de Cataluña, Andalucía y, en menor medida Aragón introdujeron aspectos más concretos en la comprensión del concepto de "exclusividad" que ahora, a tenor del pronunciamiento del Tribunal Constitucional, deben entenderse sólo como una enumeración de aspectos funcional-normativos de las competencias exclusivas sin incidencia en los ámbitos materiales de distribución de competencias que sólo le corresponde determinar a la jurisdicción constitucional.

El artículo 110 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 dispone:

«Corresponden a la Generalitat, en el ámbito de sus competencias exclusivas, de manera íntegra, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. Corresponde únicamente a la Generalitat el ejercicio de estas potestades y funciones, mediante las cuales puede establecer políticas propias».

El segundo párrafo del artículo 110 se refiere a la preferencia en la aplicación del derecho catalán sobre cualquier otro en materia de competencias exclusivas y en su territorio, precepto al que nos referiremos posteriormente al hablar del territorio como marco de ejercicio competencial¹⁵ y que también comparte con otros Estatutos reformados (Andalucía,¹⁶ Aragón,¹⁷ Valencia¹⁸), no reformados (por ejemplo, Canarias, artículo 43 Estatuto de las Islas Canarias,¹⁹ Galicia, artículo 37.2 del Estatuto de Galicia²⁰) o reformados pero sin afectar a tal aspecto, como sucede con la Ley de mejoramiento del fuero de Navarra, cuyo artículo 40.3 no fue modificado por la LO 7/2010, de 27 de octubre y se mantiene en su

¹⁵ En concreto el artículo 110.2 del EAC dispone: «El derecho catalán, en materia de las competencias exclusivas de la Generalitat, es el derecho aplicable en su territorio con preferencia a cualquier otro».

¹⁶ Artículo 42.2.1 *in fine* del 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 Artículo 80.2 del 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 Artículo 45 EAV: «En materia de competencia exclusiva, el Derecho Valenciano es aplicable en el territorio de la Comunidad Valenciana, con preferencia sobre cualquier otro. En defecto del Derecho propio, será de aplicación el Derecho Estatal».

¹⁹ Artículo 43 Estatuto de Autonomía de las Islas Canarias: «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 Artículo 38.1 Estatuto de Galicia: «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».

redacción anterior).²¹ No obstante, hay que recordar que la dicción del artículo 110.2 del Estatuto catalán, a diferencia de lo que sucede con otros reformados (como el andaluz) no menciona la aplicabilidad supletoria del derecho estatal, lo que parece coherente con una parte de la jurisprudencia constitucional sobre los límites a la aplicación del derecho estatal como supletorio en el ámbito de las competencias autonómicas exclusivas.²² En cualquier caso, el segundo párrafo del artículo 110 EAC no es objeto de ninguna objeción de constitucionalidad por el pronunciamiento contenido en la STC 31/2010, de 28 de junio (Fundamento Jurídico 59) aunque el Tribunal Constitucional recuerda que el precepto no contradice al artículo 149.3 CE —que prevé las cláusulas de prevalencia y supletoriedad— de manera que un cambio de la jurisprudencia constitucional sobre la aplicación del derecho estatal como supletorio en el ámbito de las competencias exclusivas afectaría a la comprensión del artículo 110 EAC aunque tal precepto no contenga mención alguna a la aplicabilidad supletoria del derecho estatal.

La enumeración de las potestades que integran la competencia exclusiva es menos detallada en el caso del nuevo Estatuto andaluz que en el catalán, en concreto, la primera parte del artículo 42.2.1 Estatuto de Andalucía dispone:

«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».

En la definición del concepto de exclusividad, el Estatuto andaluz coincide pues, con el catalán, en la enumeración de las potestades y de las funciones (legislativa, reglamentaria y función ejecutiva) y también mantiene una cierta identificación entre "exclusividad" y plenitud de las facultades atribuidas, cosa que se infiere del uso del adverbio "íntegramente" (en el caso catalán se utiliza la expresión "de manera íntegra"). En cambio, existe una notable diferencia al formular el Estatuto andaluz una mención a la incidencia de las competencias estatales (previsión inexistente para las competencias exclusivas en el caso catalán pero que, a través de la interpretación conforma del artículo 110 EAC realizada por la jurisdicción constitucional en la STC 31/2010, se entiende incorporada). Cuando el artículo 42.2.1 del Estatuto de Andalucía se refiere a "sin perjuicio de las competencias exclusivas atribuidas al Estado en la Constitución" parece incorporar una parte de la interpretación de la jurisdicción constitucional por la que el carácter de "exclusividad" no puede significar la competencia total sobre una materia de manera que se desapodere completamente el Estado de incidencia en aquel ámbito si ostenta algún título competencial para hacerlo.²³

²¹Artículo 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 Véase, por todas, STC 61/1997, de 20 de marzo.

²³ F. Balaguer Callejón: «Competencias exclusivas» a F. Balaguer Callejón (director): *Reformas Estatutarias y distribución de competencias*, op. cit., pp. 30-31.

Cabe decir que, en sede de competencias exclusivas, el nuevo Estatuto andaluz tampoco incorpora la mención a que, a través de las potestades y funciones calificadas de exclusivas, los órganos de gobierno de la Comunidad Autónoma pueden "establecer políticas propias" (eso sí que está recogido por el artículo 110.1 *in fine* del Estatuto catalán reformado, en el artículo 71 del Estatuto de Aragón y también, aunque no haya una enumeración de las potestades que configuran tal carácter exclusivo, en el Estatuto reformado de la Comunidad Autónoma de Extremadura referido a todo tipo de competencia. Así, en el artículo 8.3 del Estatuto de Autonomía de Extremadura reformado por la LO 1/2011, de 28 de enero, en un precepto dedicado a disposiciones generales del sistema de distribución de competencias, se establece que: "En el ejercicio de sus competencias la Comunidad Autónoma podrá establecer políticas propias").

El criterio de la "posibilidad de establecer políticas propias" podría por una parte, certificar que la definición de exclusividad no desapodera completamente al Estado en dicho ámbito, ya que se está reconociendo implícitamente que la actividad normativa del Estado al menos deberá respetar el criterio "de establecer políticas propias". Por otra parte, y en este último sentido, la fijación de un ámbito de actividad normativa autonómica diferenciada en función de la orientación política de la mayoría gobernante en la Comunidad Autónoma podría haber sido susceptible de convertirse en un criterio de enjuiciamiento para la jurisdicción constitucional, lo que resulta del todo desconocido por la STC 31/2010 y por la mencionada degradación de la idea de bloque de la constitucionalidad y del papel rebajado de las normas estatutarias en dicho tejido normativo. Curiosamente, el estatuto andaluz que, como decimos, no contempla la mención a la capacidad de la Comunidad Autónoma para ejercer "políticas propias" en sede de competencia exclusiva sí que la contempla en sede de competencia compartida («en el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma puede establecer políticas propias», artículo 42.2.2 Estatuto de Autonomía de Andalucía). Se trata pues de un parámetro de enjuiciamiento del ejercicio competencial que tanto el Estatuto catalán como el andaluz parecían querer fijar bien en el ámbito de competencia exclusiva (el catalán), bien en el ámbito de competencia compartida (el andaluz) o referido a todo tipo de competencia (el extremeño) que, bajo la actual interpretación del Tribunal Constitucional, parece haber perdido su efectividad.

Cabe señalar que el Estatuto de Aragón se alinea con los ya comentados de Cataluña y Andalucía y ofrece una enumeración más detallada de las potestades que integran la competencia exclusiva. No obstante, se encuentra más cerca de la redacción prevista en el texto andaluz que de la catalana, ya que también incorpora una mención a las competencias estatales con el fin de precisar, en la línea de la jurisprudencia constitucional, que la "exclusividad" no significa un blindaje a la actividad normativa estatal en el mismo ámbito.

En concreto, el artículo 71 del nuevo Estatuto de Aragón, antes de enumerar la lista de competencias sobre las cuales la Comunidad Autónoma ostenta la competencia exclusiva, establece 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 esencia, pues, el Estatuto de Aragón también describe las competencias exclusivas, como lo hacen el Estatuto catalán y el andaluz, con la triada compuesta por la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva y recoge (a diferencia de lo que sucede con el estatuto andaluz en sede de competencia exclusiva) la mención al establecimiento de "políticas propias". Como decimos la referencia a los preceptos constitucionales se puede entender como el reconocimiento de la facultad de incidencia de la actividad normativa del Estado incluso en un espacio considerado "exclusivo" de la Comunidad Autónoma si el Estado ostenta algún tipo de título competencial de acuerdo con el artículo 149.1 CE o si se afecta a la autonomía local (por ello, se menciona al artículo 140 de la Constitución).

El resto de Estatutos reformados (Baleares, Valencia, Castilla y León, Extremadura)²⁴ mantienen, en parte, la estructura anterior con respecto al sistema de distribución de competencias: enumeración de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma que se dividen en "competencias exclusivas", "competencias de desarrollo legislativo y ejecución" y "competencias ejecutivas". De hecho, en el caso de Baleares, desaparece la asociación entre competencia exclusiva y "potestad legislativa", "función ejecutiva" y "potestad reglamentaria y la inspección" que se encontraba presente en el artículo 48 del anterior Estatuto (y que compartía con otros Estatutos derogados, como el catalán de 1979, o no reformados, como el estatuto canario).²⁵ Al enumerar el listado de competencias exclusivas el artículo 30 del Estatuto de las Islas Baleares de 2007 también cita (como lo hacía el aragonés) que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias "sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1 de la Constitución". En el caso balear, el reconocimiento de la incidencia del Estado en los ámbitos normativos exclusivos también se puede derivar del reformado artículo 37 del Estatuto de 2007 cuando establece que «El ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma se realizará de acuerdo con los términos que dispone la Constitución». De hecho, el único elemento del estatuto balear que presenta un cierto aspecto de concreción del alcance competencial (y, por lo tanto, en cierta tensión con la jurisprudencia constitucional derivada de la STC 31/2010, sobre el estatuto catalán) se encuentra en el artículo 38: «En el ámbito de las competencias que en este Estatuto se le atribuyen, corresponden a las Islas Baleares, además de las facultades expresamente incluidas, todas aquéllas que sean inherentes a su pleno ejercicio» un redactado similar a lo que contempla el nuevo Estatuto valenciano (artículo 46): «La Generalitat asume, además de las facultades y competencias comprendidas en el presente Estatuto, las que se encuentran implícitamente comprendidas en aquéllas».

La estructura del Estatuto Balear es la que se mantiene también en los nuevos Estatutos valenciano y de Castilla y León. Éste último, dedica una única disposición general (artículo 69 del Estatuto de Castilla y León) a establecer que: «La Comunidad de Castilla y León, en el marco de lo dispuesto en la Constitución y las correspondientes leyes del estado, asume las competencias que se establecen en los artículos siguientes».

El artículo 8.1 del Estatuto de Extremadura en su reforma de 2011 también incluye una disposición proyectada sobre todo tipo de competencia que, en su alusión al ámbito competencial del Estado, mantiene una cierta similitud con el citado precepto del Estatuto de Castilla y León y con el que

²⁴ Sobre el caso de Navarra véase nota 4.

²⁵ Artículos 30 y 40.2 del Estatuto de las Islas Canarias.

parece que el legislador estatutario persiga (sin descripción específica de potestades) mantener la consonancia con la jurisprudencia constitucional. Así el artículo 8.1 del Estatuto de Extremadura establece 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 obstante, el artículo 9.2 del mismo Estatuto de Extremadura de 2011, también incorpora la mención a algunas potestades asociadas a la competencia exclusiva con un poco más de precisión que las alusiones incluidas en los estatutos de Valencia, Baleares o Castilla y León. Así el artículo 9.2 EAEX establece 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».

Además de los listados en función de los tipos de competencia, los Estatutos Valenciano, Balear y de Castilla y León dedican la redacción de artículos específicos a alguna competencia concreta respecto de la que se precisan las potestades y las funciones. Eso se encuentra presente, por ejemplo, al citar las competencias en materia de seguridad pública y de cuerpos de policía,²⁶ enseñanza²⁷ o sanidad.²⁸ En el caso extremeño, la nueva redacción estatutaria incluye un artículo, el 13, que precisa algunas facultades asociadas a las competencias asumidas. Así sucede, de acuerdo con el citado precepto, con aquellas facultades vinculadas a la gestión demanial y a la declaración de utilidad pública o de interés social a efectos expropiatorios, así como a la determinación de los supuestos, causas y condiciones del ejercicio de la mencionada potestad expropiatoria,²⁹ con el ejercicio de las actividades de policía, de servicio público y de fomento³⁰ y con la participación de los órganos de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de competencias estatales que afecten a los recursos naturales y a las riquezas regionales del mencionado territorio.³¹

Como comentario general sobre los elementos de descripción de las potestades y funciones que integran la tipología de las competencias exclusivas en las diversas reformas estatutarias se puede concluir que los Estatutos de Cataluña, Andalucía, Aragón, y, en algunos aspectos, de Extremadura habían recogido elementos de definición funcional en su redacción aunque, como consecuencia de la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto catalán, hay que entender que estos intentos de definición no vinculan a los órganos estatales en la delimitación de su actividad normativa y, menos aún, suponen una prohibición de intervención normativa del Estado en ámbitos declarados exclusivos por los Estatutos autonómicos. Esta última precisión ya se podía inferir del redactado del artículo 110.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, ajustado a la interpretación conforme dictada por la STC 31/2010, y se planteaba de forma aún más explícita en la dicción de los correspondientes artículos de los Estatutos de Andalucía y de Aragón al añadir el siguiente redactado: "sin perjuicio de las competencias exclu-

²⁶ Artículo 55 EAV, artículo 33 EAIB y artículo 72 EACyL.

²⁷ Artículo 53 EAV, artículo 36 EAIB y artículo 73 EACyL.

²⁸ Artículo 54 EAV y artículo 74 EACyL.

²⁹ Artículo 13.1 EAEX.

³⁰ Artículo 13.2 EAEX.

³¹ Artículo 13.3 EAEX.

sivas atribuidas al Estado en la Constitución" del artículo 42.2.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía o como "respetando lo dispuesto en los Artículos 140 y 149.1 de la Constitución" del artículo 71 del Estatuto de Aragón. Sea como sea, después de la STC 31/2010, la capacidad de delimitación de la actividad normativa estatal sobre la definición de los ámbitos de exclusividad contenidos en un Estatuto de Autonomía ha quedado prácticamente eliminada, lo que, como hemos visto, supone el debilitamiento de las normas estatutarias en su posición en el sistema de fuentes y otorga un mayor protagonismo al Estado a la hora de determinar con carácter previo su ámbito de competencias sin encontrar freno alguno en la redacción de los preceptos estatutarios. Esta circunstancia, tras la STC 31/2010, aún se expresa con mayor intensidad en el Estatuto catalán, paradigma de la tendencia de interponer los preceptos estatutarios tanto en la definición general de funciones y potestades como en la descripción de submaterias concretas como elemento de contención de la normativa estatal y como tejido normativo integrado en el bloque de la constitucionalidad. La escasa repercusión de esta operación estatutaria tras la interpretación conforme sobre los ámbitos de competencia exclusivos dictada por el Tribunal Constitucional también se manifiesta con técnicas complementarias a la definición general de cada tipo competencial como en la cuestión de las cláusulas "en todo caso" que vinculaban al concepto de exclusividad del artículo 110.1 EAC a determinados listados de submaterias de cada ámbito competencial particular. Las cláusulas "en todo caso", que no se encuentran presentes de manera sistemática en ningún otro de los Estatutos reformados, no impiden que las normas estatales terminen penetrando en toda la materia con la que se pueda encontrar alguna conexión con la incidencia de algún título competencial estatal. Así lo confirmaremos en el estudio de la interacción de la normativa estatal en los ámbitos supuestamente exclusivos atribuidos a la Generalidad de Cataluña en la materia concreta de "colegios profesionales" y así lo declaró, en general, el propio Tribunal Constitucional en la reiterada STC 31/2010, en relación al vínculo entre el concepto de exclusividad del artículo 110.1 EAC y las cláusulas "en todo caso" cuando afirmó 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 estatal sobre la materia pueda ser obstáculo el empleo de la expresión "en todo caso" por los preceptos estatutarios» (STC 31/2010, de 28 de junio, Fundamento Jurídico 59).

En definitiva, la definición general de competencias y su proyección sobre las submaterias concretas a través de la expresión "en todo caso" contenida en el Estatuto catalán no tiene casi ninguna eficacia como elemento delimitador de la actividad normativa del Estado, quien acabará determinando con carácter previo su ámbito de competencias, una delimitación sólo revisable por el Tribunal Constitucional siempre que la normativa sea objeto de impugnación. La interpretación conforme practicada por la STC 31/2010 sobre el artículo 110.1 EAC podría dejar la descripción general de los ámbitos competenciales consignada en otros

Estatutos en la misma posición de ineficacia por aplicación del artículo 38.1 LOTC cuando establece que las sentencias recaídas en los procedimientos de inconstitucionalidad "vincularán a todos los poderes públicos", dejando de lado, por lo demás, que la redacción de los preceptos estatutarios mencionados de Aragón, Andalucía o Extremadura ya admite un amplio margen de incidencia de las normas estatales incluso en ámbitos declarados exclusivos.

3.2. Competencias compartidas

La decisión sobre las competencias compartidas contenida en la STC 31/2010, de 28 de junio, en relación con el artículo 111 EAC todavía es más contundente en la medida que incluye una declaración de inconstitucionalidad y nulidad ante el intento de la norma estatutaria de condicionar el concepto de bases estatales. Se admite, como sucedía en sede de competencia exclusiva, que el precepto pueda contener una enumeración de la potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva que corresponde a las materias que el estatuto atribuye de forma compartida a la Comunidad Autónoma y al Estado siempre que se entienda que el alcance de estas funciones sólo será definido por la Constitución a través de la interpretación de la jurisdicción constitucional. Decae, en cambio, la posibilidad de que la norma estatutaria pueda establecer una regla de definición de las bases estatales, ni siquiera para el caso de que dicha regla se limite a recoger la jurisprudencia del mismo Tribunal Constitucional. Así, el inciso contenido en el artículo 111 EAC, por el que las bases estatales se entendían "como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que determine la constitución y el presente Estatuto" es eliminado del ordenamiento jurídico. 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 junio, Fundamento Jurídico 60).

Daba igual, pues, que el inciso declarado inconstitucional tuviera en cuenta las excepciones "en los supuestos que determine la constitución" y que hubiera incluido todas las consideraciones previstas por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia y en la misma STC 31/2010, a saber, la posibilidad de predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado así como el diverso alcance de las bases en función del subsector material al se refieran; la respuesta de la jurisdicción constitucional ha sido tajante en su rechazo al precepto. El intento de limitar el carácter expansivo del concepto material de bases a través de normas estatutarias ha fracasado. El Tribunal Constitucional ha asumido la concepción doctrinal por la que la definición del alcance de las bases es

objeto de "reserva de Constitución" restringida al texto constitucional y a la jurisprudencia constitucional entendida como parte inescindible de este texto³². Así, el Estado no se encuentra condicionado por las modulaciones que introduzcan los Estatutos ya que el ejercicio de sus competencias deriva directamente de la Constitución y de la interpretación que haga la jurisdicción constitucional. El artículo 149.1 CE no tiene un contenido variable que lo haga depender del contenido de cada Estatuto.

El artículo 111 EAC, después del juicio de constitucionalidad, se encuentra redactado de la siguiente manera:

«En las materias que el estatuto atribuye a la Generalitat 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. En ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias. El Parlamento tiene que desplegar y concretar por medio de una ley dichas disposiciones básicas».

Hay que tener presente que, si tenemos en cuenta la propensión a que el estado fije por vía reglamentaria las bases de una materia ni que sea, como afirma la jurisdicción constitucional, con carácter excepcional, el artículo 111 EAC acentúa una limitación en el autogobierno en la medida que establece el concepto formal de leyes de desarrollo. El resultado final, pues, es que en muchas materias el estado podría dictar las bases por vía infralegal y la Generalitat encontrarse obligada por vía estatutaria a desarrollar estas bases por ley sin que rigiera el principio de jerarquía normativa. Se mantiene también la idea que la relación bases-desarrollo tiene que permitir a la Generalitat un ámbito para realizar políticas propias sin embargo, a tenor de la STC 31/2010, parece que esta declaración es irrelevante a efectos de limitar la potestad legislativa estatal.

Por su parte el artículo 42.2.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía enumera las potestades incorporadas en la competencia autonómica (potestad legislativa, potestad reglamentaria y función ejecutiva) pero no añade un concepto material relacionado con la legislación básica del Estado, como ocurría con la noción de "mínimo común normativo" que sí incorporaba el Estatuto catalán (una referencia que se encontraba en las primeras

³² Así estos argumentos se encuentran, entre otros en L. Ortega Álvarez: «Legislación básica y Estatutos de Autonomía», en L. Ortega; J. J. Solozábal Echevarria y X. Arbós Marín: *Legislación básica y Estatutos de Autonomía*, Madrid, CEPC, 2006, pp. 9-65. Sobre el análisis de esta polémica véase M. Barceló Serramalera: «La delimitación del concepto de bases en el Estatuto de Autonomía de Cataluña», a *La distribución de competencias en el nuevo Estatuto*, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 2007, p. 65. Con posterioridad en la STC 31/2010, de 28 de junio, véase los artículos de M. Barceló Serramalera: «La doctrina de la STC 31/2010 sobre la definición estatutaria de las categorías competenciales», en *Revista Catalana de Derecho Público Especial Sentencia sobre el Estatuto*, septiembre 2010, <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 y 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», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, *op. cit.*, pp. 287-334.

propuestas andaluzas de reforma estatutaria).³³ Eso parece, pues, determinar la constitucionalidad del precepto según la doctrina emanada de la STC 31/2010, de 28 de junio sobre el artículo 111 EAC. El único conflicto quizás se podría producir cuando el precepto andaluz prevé que la competencia autonómica se desarrollará en el marco de las bases que fije el Estado "con normas con rango de ley", y también parece aludir a la jurisprudencia constitucional en la excepción a tal concepto formal de bases con una fórmula parecida a como el Estatuto catalán se refería en general a la interpretación del concepto de legislación básica perfilado desde el Tribunal Constitucional y a su incidencia en el sistema de distribución de competencias («excepto en los supuestos que se determinan de acuerdo con la Constitución»).

En concreto, el artículo 42.2.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía establece 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».

Recordamos que el final de esta redacción del Estatuto andaluz recupera la noción de reconocer a la Comunidad Autónoma un marco competencial en lo que "pueda establecer políticas propias", una idea que se encuentra ausente en la definición general de competencias exclusivas del mismo estatuto.

El Estatuto de Aragón por su parte, se decanta por mantener la estructura de los estatutos anteriores a la reforma en el sentido de incluir en el mismo artículo en que se pronuncia la tipología competencial el listado de las materias específicas sobre las cuales aquel tipo de competencia se proyecta. Pero también ofrece una enumeración de potestades. Se trata de elementos que son casi idénticos a los ya comentados por lo que se refiere al caso andaluz: inclusión del concepto formal de legislación básica estatal (la legislación básica tiene que encontrarse en normas con rango de ley), previsión de las correspondientes excepciones constitucionales (eso es de las excepciones al concepto formal de bases inferidas por la jurisprudencia constitucional) y la mención a que la competencia de desarrollo autonómica debe poder establecer políticas propias. Así, el primer párrafo del artículo 75 del Estatuto de Aragón 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».

Finalmente, como se ha remarcado, ni el Estatuto valenciano, ni el Estatuto de Baleares, ni el Estatuto de Castilla y León, ni el Estatuto extremeño se alejan del esquema anterior a la reforma, que consistía en un

³³ Así lo menciona L. Ortega Álvarez: «Competencias compartidas. Bases-desarrollo», en F. Balaguer Callejón (director): *Reformas Estatutarias y distribución de competencias*, op. cit., p. 48.

artículo que se limitaba a enumerar el listado de competencias compartidas. Eso sí, fijando qué se entiende por competencia compartida en desarrollo legislativo y en ejecución, pero sin incorporar elementos de relación entre dicha competencia y la legislación básica del Estado.³⁴ El artículo 10.2 de la reforma del Estatuto de Extremadura de 2011 incluye algunos aspectos descriptivos más precisos sobre las potestades inherentes a la competencia compartida al señalar 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 caso de Navarra, debe recordarse que este punto no ha sido objeto de modificación por la reforma de la LORAFNA de 2010 aunque la redacción anterior precisa que, en relación a materias a que se refiere el artículo 57 del mismo texto (el listado de competencias compartidas) a la Comunidad Foral le corresponden las potestades de desarrollo legislativo, reglamentaria, de administración (incluida la inspección) y revisora en la vía administrativa.³⁵

La declaración de inconstitucionalidad de la STC 31/2010 sobre el concepto formal-material de bases estatales que incorporaba el artículo 111 EAC, incluso teniendo en cuenta que coincidía con el concepto desarrollado por la jurisprudencia constitucional sobre este particular, entierra la eficacia jurídica de limitar las bases estatales mediante una definición general incluida en un Estatuto. Las reglas estatutarias incorporadas a los Estatutos de Andalucía y Aragón también podrían sufrir el supuesto vicio de inconstitucionalidad señalado por el Tribunal Constitucional en relación al precepto del Estatuto catalán. La mención al concepto formal de bases que señalan los Estatutos aludidos, y aunque traten de eludir la objeción de inconstitucionalidad resguardándose en la excepción al concepto formal de bases estatales "en los casos previstos por la Constitución", no supera los problemas de inconstitucionalidad que el propio Tribunal constitucional extiende al supuesto en que el concepto de legislación básica contenido en un Estatuto no se oponga al concepto desarrollado por la propia jurisprudencia constitucional. El Tribunal veta, justamente, que esta definición sea incluida en un Estatuto. En cualquier caso, los elementos de definición del concepto de legislación básica que aparezcan en una norma estatutaria no tienen ninguna capacidad de limitación a priori de la actividad normativa del Estado y será necesario identificar caso por caso, en el supuesto de planteamiento de un litigio competencial ante el Tribunal Constitucional, si las instituciones estatales han sido o no respetuosas con el concepto de legislación básica que sólo el Tribunal Constitucional puede interpretar a partir del texto constitucional y aplicarlo al conflicto competencial concreto.

3.3. Competencias ejecutivas

³⁴ Artículo 50 EAV: «En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ésta establezca, corresponde a la Generalitat el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: (...)»; artículo 31 EAIB: «En el marco de la legislación básica del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: (...)»; artículo 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: (...)»; Artículo 10 EAEX: «La Comunidad Autónoma de Extremadura tiene competencias de desarrollo normativo y de ejecución en las siguientes materias: (...)».

³⁵ Artículo 41.1 LORAFNA.

La comprensión de aquello que se entiende por función ejecutiva y las facultades concretas que se reconocen a las Comunidades Autónomas en este ámbito tiene profundas repercusiones en la delimitación de las dos anteriores categorías competenciales.

El concepto de competencia exclusiva y el riesgo de que esta exclusividad se desvanezca, como ha señalado la experiencia del desarrollo del Estado autonómico en las últimas décadas, depende en buena medida de la idea de que se asocie a la función ejecutiva y a la potestad reglamentaria, así como al reconocimiento (o no) de intervención del Estado en estos espacios de actuación pública.

Lo mismo se puede afirmar, y aún con mayor intensidad, respecto de las competencias compartidas, ya que la reducción de la capacidad de desarrollar políticas propias por parte de las autonomías en gran medida ha sido consecuencia de una interpretación amplia de las facultades ejecutivas del Estado y, en particular, de entender que el reconocimiento de un ámbito de legislación básica al Estado (o el reconocimiento de la potestad legislativa al Estado en toda su integridad) también podía implicar la potestad de dictar reglamentos de esta legislación estatal³⁶ y, de la otra, de reducir las competencias ejecutivas y la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas (especialmente en el supuesto que al Estado se le reconozca íntegramente la potestad legislativa) sólo a aspectos de autoorganización.³⁷

La reforma estatutaria, con estos antecedentes, había sido aprovechada por algunos Estatutos para enumerar las facultades asociadas a la ejecutividad. No obstante, cómo pone de manifiesto el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, de 28 de junio con relación al artículo 112 EAC, el gesto estatutario no significa ningún cambio con relación a la situación anterior y, en particular, la constitucionalidad del precepto se entiende solamente en el supuesto que al aludir a la "normativa del estado" se incluya tanto a las disposiciones legislativas como a las normas estatales adoptadas en ejercicio de la potestad reglamentaria. No se consuma, en definitiva, ninguna limitación a la actividad normativa del Estado en el ámbito ejecutivo. Por contra, persiste la negativa de la jurisdicción constitucional a reconocer a favor de las Comunidades Autónomas un ámbito de ejercicio de la potestad reglamentaria con carácter general.³⁸ Así:

«Cuestión distinta es si la competencia ejecutiva de la Generalitat puede ejercerse, a partir de la "normativa (legal y reglamentaria) del

³⁶ Así la STC 18/1982, de 5 de mayo. En el fundamento jurídico 5 de esta sentencia se afirma que: «cuando la Constitución emplea el término legislación laboral y la atribuye en 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 distribución de competencias en el ámbito de las competencias ejecutivas analizando esta problemática antes de las reformas estatutarias, véase, por todos, R. Jiménez Asensio: *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, IVAP/Civitas, Madrid, 1993 y X. Bernadí Gil: *El poder d'administrar de l'Estat Autòmic*, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 2007.

³⁸ Sobre este aspecto del pronunciamiento de la jurisdicción constitucional véase X. Bernadí Gil: «La doctrina de la STC 31/2010 sobre las competencias ejecutivas (sostenella e no enmendalla)», en *Revista Catalana de Derecho Público Especial Sentencia sobre el Estatuto*, septiembre 2010. http://www10.gencat.net/eapc_revistadret

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 junio, Fundamento Jurídico 61).

El artículo 112 EAC sobre la enumeración de potestades vinculadas a la competencia ejecutiva de la Generalitat pues, se declara constitucional siempre que se ajuste a la interpretación constitucionalmente conforme proferida por el Tribunal Constitucional. Esta misma interpretación parece proyectarse sobre las redacciones que presentan los correspondientes artículos de los estatutos andaluz y aragonés.³⁹

Como hemos dicho, la precisión sobre las competencias ejecutivas es más escasa en los estatutos reformados de Baleares, Valencia y Castilla y León, aunque, en el caso de Baleares y de Castilla y León, el reconocimiento de materias de competencia ejecutiva se produce de manera que quede clara la posibilidad del Estado de dictar normas reglamentarias en dichos ámbitos. En particular, en el artículo 32 del Estatuto de Baleares y en el artículo 76 del Estatuto de Castilla y León se mencionan las "normas reglamentarias que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado".⁴⁰

Con respecto a las competencias ejecutivas reconocidas en el Estatuto valenciano, tan sólo recordar que se mantiene la estructura consistente en mencionar un primer listado de competencias ejecutivas vinculadas a las competencias compartidas (sobre las que, además de la ejecución, a la Comunidad Autónoma le corresponde el desarrollo legislativo, artículo 50 EAV) y un listado de competencias ejecutivas en el supuesto de al Estado le corresponda la integridad de la potestad legislativa (artículo 57 EAV). Con todo, existen competencias reconocidas en artículos específicos, algunas de carácter ejecutivo, en las que se incluyen elementos más concretos. Así, por ejemplo, sucede en el artículo 54 del Estatuto valenciano con relación a la

³⁹ Sobre las competencias ejecutivas reconocidas en el EAAr, véase el artículo 77 de esta norma que, en su párrafo inicial y antes de enumerar el listado de materias de competencia ejecutiva, establece 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».

Artículo 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».

⁴⁰ Artículo 32 EAIB: «Corresponde a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias: (...)»; Artículo 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: (...)».

sanidad cuando establece que corresponde a la Generalitat "la organización, administración y gestión de todas las instituciones sanitarias públicas dentro del territorio de la comunidad Valenciana".

En el párrafo segundo del artículo 11 del Estatuto de Extremadura de 2011 se incorporan algunos aspectos más precisos sobre las facultades asociadas a las competencias ejecutivas y al listado de materias incluido en el primer párrafo del mencionado artículo. En concreto en el artículo 11.2 EAEX se establece que: «En estas materias corresponde a la Comunidad Autónoma la potestad reglamentaria organizativa y la adopción de planes, programas, medidas, decisiones y actos». Parece que la referencia a estos elementos, ciñéndose a la potestad reglamentaria organizativa y limitando una potestad reglamentaria general toma como modelo la interpretación conforme realizada por el Tribunal Constitucional sobre el artículo 112 EAC en la STC 31/2010, de 28 de junio.

Sobre el caso navarro sólo añadir que, como sucede en la descripción de las potestades asociadas a competencias exclusivas y a competencias compartidas, también en sede de competencias ejecutivas se mantiene la redacción de la LORAFNA anterior a la reforma de 2010 que, en su artículo 42, asocia a este tipo de competencias la potestad reglamentaria para la organización de sus servicios, la potestad de administración (incluida la inspección) y la potestad revisora de la vía administrativa. El artículo 42.2 LORAFNA asume la potestad reglamentaria general que ostenta el Estado en ejecución de su legislación básica.

Tampoco de los elementos de definición general de competencias ejecutivas que incorpora la redacción de los Estatutos reformados se puede inferir una limitación de la actividad normativa del Estado. En otro sentido, el juicio interpretativo de la STC 31/2010 sobre el artículo 112 EAC parece confirmar la negativa de la jurisdicción constitucional de reconocer a favor de las Comunidades Autónomas un ámbito de ejercicio de la potestad reglamentaria con carácter general, una interpretación conforme que se puede extender al resto de artículos estatutarios que incorporan aspectos más precisos de definición general en la categoría de competencias ejecutivas.

4. Actividad de Fomento

Los estatutos reformados de Cataluña, de Andalucía y de Aragón presentan, en sede de distribución de competencias, un artículo específico dedicado la actividad de fomento que se atribuye a la Comunidad Autónoma.⁴¹

Las previsiones de los respectivos artículos estatutarios tienen una estructura casi idéntica. Así:

- a) Se incluye una declaración por la que se reconoce que el ejercicio de la actividad de fomento corresponde a la Comunidad Autónoma en las materias de su competencia (y que con esta finalidad las Comunidades Autónomas pueden otorgar subvenciones con cargo a fondos propios).
- b) Se reconoce la capacidad de intervención de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de la actividad de fomento en función de si se trata de materias de competencia exclusiva, compartida o ejecutiva. En este sentido, si se trata de materias de competencia exclusiva, se reconoce a la Comunidad Autónoma la facultad de especificar los

⁴¹ Artículo 114 EAC; artículo 45 EAA y artículo 79 EAAR.

objetivos a los que se destinan las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables y las facultades de regulación de otorgamiento y gestión de la subvención, incluyendo su tramitación y concesión. Si se trata de competencias compartidas, se reconoce a la Comunidad Autónoma la facultad de precisar los objetivos a los que se destinan las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, y también la facultad de completar la regulación de las condiciones de otorgamiento y toda la gestión, incluyendo su tramitación y concesión. Y, con respecto a las competencias ejecutivas, se reconoce a la Comunidad Autónoma la gestión de las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, incluyendo la tramitación y la concesión.

- c) Con respecto a las subvenciones estatales y comunitarias europeas no territorializables, los Estatutos prevén un mandato de participación de las Comunidades Autónomas en su gestión y tramitación en los términos que fije el Estado.

Ni los Estatutos de Valencia, de Baleares y de Castilla y León incluyen una previsión general sobre la actividad de fomento. Algunas facultades concretas que se pueden asociar a la actividad de fomento, sin embargo, se encuentran reconocidas con relación a materias específicas y, en cualquier caso, el Estatuto valenciano y el balear incluyen cláusulas de "competencias inherentes", por las que se entiende que la Comunidad Autónoma ostenta aquellas facultades asociadas al reconocimiento de una competencia específica, entre las que se puede interpretar, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, que se halla el poder de subvención. Así, el Estatuto valenciano reconoce en su artículo 46 que «La Generalitat asume, además de las facultades y competencias comprendidas en el presente Estatuto, las que se encuentren implícitamente comprendidas en aquéllas» o bien, en su artículo 38, el Estatuto de las Islas Baleares establece que «en el ámbito de las competencias que en este Estatuto se les atribuyen, corresponden a las Islas Baleares, además de las facultades expresamente contempladas, todas aquéllas que resulten inherentes a su pleno ejercicio». El Estatuto de Castilla y León no incluye ninguna cláusula comparable pero, al referirse a la asunción de nuevas competencias deja claro 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».⁴² El Estatuto de Extremadura sí que incluye en su artículo 13.2 una referencia específica a la actividad de fomento como una de las facultades inherentes asociada a las competencias asumidas, así «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».

Con relación a las impugnaciones sobre el artículo 114 EAC resueltas por la STC 31/2010, de 28 de junio, el Tribunal Constitucional admite la plena constitucionalidad del precepto en la medida en que, en el mismo artículo estatutario, se prevé que la participación de la Generalitat en la gestión y tramitación de las subvenciones que hayan sido caracterizadas como no territorializables se establece en los términos "fijados por el Estado" con plena libertad teniendo en cuenta que es el único ente competente para

⁴² Artículo 77.2 EACyL.

determinar los casos y los procedimientos a través de los cuales la participación de la Comunidad Autónoma tiene que realizarse.

5. Alcance territorial y efectos de las competencias

Como sucede con la cuestión de la actividad de fomento que acabamos de señalar los nuevos Estatutos de Cataluña, Andalucía y Aragón presentan una cláusula general de alcance territorial de estructura casi idéntica, sólo con la diferencia formal que, mientras los Estatutos catalán y andaluz dedican un artículo específico a la regulación del alcance territorial⁴³, el Estatuto aragonés incluye la alusión a este elemento en los párrafos segundo y tercero de un precepto dedicado a aspectos competenciales generales.⁴⁴

Como decimos, la fórmula sobre el alcance territorial en estos tres Estatutos presenta la misma estructura.

- a) Una declaración general por la que el ámbito material de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma queda referido al territorio de la Comunidad Autónoma. Al respecto, hay que precisar que, en el caso de Cataluña (no así en el de los demás estatutos reformados), el alcance territorial de las competencias se tiene que conjugar con la delimitación prevista en el título preliminar que sustituye la referencia al territorio compuesto por las provincias por los «límites geográficos y administrativos» en el momento de entrada en vigor del Estatuto⁴⁵. Esta circunstancia ha llevado a algunos autores a sostener que se refuerza con esta redacción del estatuto catalán un concepto de territorio vinculado al ejercicio competencial que desborda la mera delimitación del territorio terrestre para abarcar otros espacios geográficos (espacios marítimos, aéreos, subsuelo...)⁴⁶.
- b) Se consigna la idea que el principio general (que el ámbito material de las competencias se halla referido al territorio de la Comunidad Autónoma) presenta las excepciones que se encuentren expresamente previstas en otros preceptos de los mismos estatutos y en otras disposiciones que establezcan la eficacia extraterritorial de las normas y actos de la Comunidad Autónoma. Así, por una parte las excepciones se reúnen por ejemplo en aquellos artículos que prevén el ejercicio de competencias en el exterior y también en las normas relativas a situaciones subjetivas o relacionadas con el estatuto personal que siguen a la persona cuando se encuentra en otro territorio.⁴⁷
- c) Se prevé que en los casos en que el objeto de las competencias de la Comunidad Autónoma tenga un alcance territorial superior al de su territorio, ésta ejerza sus competencias sobre la parte del objeto situada en su territorio, sin perjuicio de los instrumentos de

⁴³ Artículo 115 EAC y artículo 43 del EAA.

⁴⁴ Artículo 70 EAAr.

⁴⁵ Artículo 9 EAC.

⁴⁶ Así R. Riu Fortuny: «La regulación del alcance territorial y los efectos de las competencias» a *La distribución de competencias en el nuevo Estatuto*, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 2007, pp. 84-88.

⁴⁷ R. Riu Fortuny: *Ibidem.*, p.89

colaboración que se establezcan con otros entes territoriales o, subsidiariamente, de la coordinación por el Estado de las comunidades autónomas afectadas.

La impugnación del artículo 115 EAC es desestimada en la STC 31/2010, de 28 de junio, por considerar que no se produce ninguna afectación de las competencias estatales cuando se prevén los instrumentos de colaboración o de coordinación por el Estado en caso de que el objeto sobre el que se proyecta la competencia autonómica tenga dimensión supraautonómica. Ante la alegación que planteaban los recurrentes de una hipotética fragmentación de una competencia estatal atribuida a este ente por su carácter supraautonómico el Tribunal Constitucional replica que el Estatuto sólo alude a competencias autonómicas y se refiere al supuesto del ejercicio de la competencia sobre la parte del objeto competencial situado en su territorio sin ninguna afectación a la competencia estatal. Así:

«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, Fundamento Jurídico 63).

La desestimación de las alegaciones de los recurrentes en relación a los preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña referidos al alcance territorial no evita que las declaraciones del Tribunal Constitucional en la STC 31/2010 relativas a los preceptos dedicados a la tipología competencial no tengan repercusiones en el momento de precisar los puntos de conexión territorial de algunas de las competencias asumidas. Esto también tiene su traslación en los pronunciamientos de la STC 31/2010⁴⁸ sobre algunos ámbitos de competencias en particular como en relación con las cajas de ahorro⁴⁹ o las comunicaciones audiovisuales.⁵⁰

Los Estatutos de Baleares, Valencia, Castilla y León, Extremadura y Navarra no incluyen cláusulas generales de alcance territorial en sede de distribución de competencias más allá de la referencia que puedan hacer en las disposiciones generales sobre la eficacia de las normas jurídicas de las Comunidades Autónomas⁵¹ y a la alusión a que incorporan, como también lo hacen los Estatutos catalán, andaluz y aragonés reformados (y algunos otros Estatutos que no han experimentado reformas) a que en el ámbito de las competencias exclusivas el derecho de la Comunidad Autónoma es

⁴⁸ Así lo detecta C. Viver Pi-Sunyer en C. Viver Pi-Sunyer: «El Tribunal Constitucional, ¿"Siempre, solo... e indiscutible"?, *op. cit.*, p. 325.

⁴⁹ STC 31/2010, de 28 de junio, Fundamento Jurídico 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 junio, Fundamento Jurídico 89.

⁵¹ Así, por ejemplo, artículo 10 EAIB, 2.2 EAEX o 43 LORAFNA.

aplicable en el territorio de la Comunidad Autónoma con preferencia sobre cualquier otro.

6. El ejemplo de una materia competencial concreta y la estructura de distribución de competencias: colegios profesionales

El análisis de una materia competencial concreta (aquí proponemos la materia "colegios profesionales") revela que, al margen de la estructura de distribución competencial asumida por los diversos Estatutos reformados, las consecuencias con relación a la limitación de la actividad normativa del Estado son casi inexistentes de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional emanada de la STC 31/2010, con relación al establecimiento de funciones asociadas a un tipo competencial. Así también lo parece corroborar el desarrollo normativo estatal con relación a una materia concreta que no tiene en cuenta las diferencias sobre la fórmula de distribución competencial consignada en cada Estatuto.

El artículo 125 EAC establece que corresponde a la Generalitat de Catalunya la competencia exclusiva en materia de colegios profesionales salvo lo dispuesto por el apartado 2 del mismo artículo que reconoce los ámbitos de competencia compartida con el Estado y las previsiones de los artículos 36 y 139 de la Constitución.⁵²

El mismo artículo 125.1 EAC se cobija bajo la fórmula "en todo caso" para puntualizar algunas submaterias que entran plenamente en el ámbito de la competencia reconocida en materia de colegios profesionales como son: a) La regulación de la organización interna, del funcionamiento y del régimen económico, presupuestario y contable, y también del régimen de colegiación y adscripción, de los derechos y deberes de sus miembros y del régimen disciplinario b) La creación y atribución de funciones c) La tutela administrativa d) el sistema y el procedimiento electorales aplicables a la elección de los miembros de las corporaciones y e) la determinación del ámbito territorial y la posible agrupación dentro de Cataluña.

Recordemos que respecto de estas submaterias sería de aplicación el artículo 110 EAC por el que correspondería a la Generalitat de manera íntegra, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, funciones mediante las cuales podría establecer políticas propias, previsión que se tiene que complementar teniendo en cuenta la ya apuntada interpretación conforme de la STC 31/2010 en este aspecto (Fundamento Jurídico 59), lo que confirma la posibilidad de incidencia de las competencias estatales que coincidan sobre el mismo objeto de la materia competencial.

Por su parte, el artículo 125.2 EAC recoge los espacios de competencia compartida con el Estado en materia de colegios profesionales que incluye la definición de las mencionadas corporaciones y los requisitos para su creación y para ser miembro de las mismas, una dimensión material que

⁵² La reserva de ley sobre las peculiaridades propias del régimen jurídico de los colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas y la obligación de que el funcionamiento de tales colegios sea democrático, configurado como derecho y deber de la sección segunda del capítulo II del Título Primero de la Constitución dedicado a los derechos fundamentales, así como el principio de igualdad de derechos de todos los ciudadanos españoles en cualquier parte del territorio del Estado y la prohibición de adopción de medidas que obstaculicen de forma directa o indirecta la libertad de circulación y establecimiento de personas y la libre circulación de bienes en todo el Estado.

hay que conjugar con el artículo 111 EAC en aquella parte no declarada inconstitucional y nula por la STC 31/2010.

El mismo artículo 125 en sus diversos apartados fue impugnado ante el Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad presentado por diversos diputados del grupo parlamentario del Partido Popular en el Congreso alegando que la redacción del precepto catalán desconocía los títulos competenciales del Estado fundamentados en las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (149.1.18 CE) en este punto proyectadas sobre corporaciones de derecho público como los colegios profesionales, tal como por otra parte ya fue determinado en las SSTC 20/1988, de 18 de febrero (Fundamento Jurídico 3) y 206/2001, de 22 de octubre (Fundamentos Jurídicos 3 y 4). No obstante, el Tribunal Constitucional desestima en la STC 31/2010, de 28 de junio (Fundamento Jurídico 71) la impugnación en este punto teniendo presentes las consideraciones realizadas por la propia jurisdicción constitucional en el análisis sobre las competencias exclusivas del artículo 110 EAC y al entender que el artículo 125.1 EAC no desplaza las competencias del Estado en la materia sobre colegios profesionales fundamentadas en el artículo 149.1.18 CE de manera que el ámbito competencial reconocido a la Generalitat con carácter exclusivo (y a pesar de la fórmula "en todo caso") no se encuentra desprovisto de un espacio de concurrencia con la normativa estatal.⁵³

En definitiva, la confirmación de la constitucionalidad del artículo 125 EAC por parte de la jurisdicción constitucional se fundamenta en la interpretación que las competencias básicas estatales derivadas del artículo 149.1.18 CE no se encuentran desvirtuadas en su ejercicio por la redacción del precepto del Estatuto catalán.⁵⁴

El Estatuto de autonomía de Andalucía reformado que, tal como hemos visto, también contiene elementos de definición de potestades en los artículos dedicados a una tipología general de competencias y un redactado detallado de las competencias asumidas, contempla las competencias autonómicas en materia de colegios profesionales como competencia exclusiva en su artículo 79.3 b) aunque, a diferencia de lo que ocurre en el examinado Estatuto catalán, el redactado del precepto incluye explícitamente una alusión a las competencias básicas del Estado asociadas al artículo

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 junio, FJ.71).

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

149.1.18 CE⁵⁵ y no se apoya en un listado de submaterias vinculadas a la competencia principal bajo la fórmula "en todo caso". Parece, pues, que ya a través del mismo Estatuto y aparte de la calificación de exclusividad proclamada en el artículo 79.3 EEA la materia "colegios profesionales" queda articulada bajo una estructura de competencia compartida (al fin y al cabo, con el mismo resultado final que tiene esta materia competencial en Cataluña de acuerdo con la interpretación realizada por la jurisdicción constitucional en la STC 31/2010, a través de la interpretación conforme del artículo 110 EAC sobre las competencias exclusivas y sus efectos sobre el artículo 125 EAC).

El Estatuto de Aragón reformado también incluye la materia "colegios profesionales" en el listado de las competencias exclusivas (aunque contiene ciertos elementos de definición competencial general recordemos que el Estatuto de Aragón participa, salvo contadas excepciones, de la clasificación de materias de acuerdo con los listados de competencias "exclusivas", "compartidas" y "ejecutivas" y no de materias concretas ordenadas alfabéticamente). No obstante, y a diferencia del Estatuto andaluz, no contiene ninguna alusión explícita a las competencias básicas estatales del 149.1.18 CE sino que, tal como se consignaba también en el Estatuto catalán, sólo una remisión a los artículos 36 y 139 CE⁵⁶ así como una mención al respecto a «las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales» se entiende que del Estado.

El Estatuto valenciano reformado presenta una fórmula similar al Estatuto aragonés en materia de colegios profesionales, eso es, encuadre de la competencia en el listado de "competencias exclusivas" y alusión a los preceptos 36 y 139 CE.⁵⁷ En cambio, los Estatutos de las Islas Baleares y de Castilla y León directamente asumen la competencia en materia de colegios profesionales como competencia compartida de desarrollo normativo y ejecución.⁵⁸

Con respecto al Estatuto de Extremadura, la competencia sobre colegios profesionales se encuentra reconocida con carácter "exclusivo" y sin

⁵⁵ Artículo 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».

⁵⁶ Artículo 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 Artículo 55 EAV por el que se modifica el artículo 49.1.22 EAV: «La Generalitat tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) Colegios profesionales y ejercicio de profesiones tituladas, sin perjuicio de aquello que dispongan los artículos 36 y 139 de la Constitución Española».

⁵⁸ Artículo 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». Artículo 31.9 EAIB: «En el marco de la legislación básica del Estado corresponde a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: corporaciones de derecho público, representativas de intereses económicos y profesionales» Como se puede constatar no hay una referencia explícita en el Estatuto de las Islas Baleares a los colegios profesionales sino que se entiende integrada la competencia en la materia de "corporaciones de derecho público" representativas de "intereses profesionales".

ninguna referencia a preceptos constitucionales o a títulos competenciales estatales.⁵⁹ Sin embargo, hay que tener presente que el listado de competencias exclusivas reconocido en el artículo 9.1 EAEX se tiene que poner en conexión con la precisión del artículo 8.1 EAEX por el que las competencias asumidas por el Estatuto abarcan las funciones que procedan en cada caso, sin perjuicio de las que pudieran corresponder al Estado en virtud de los títulos competenciales propios previstos en la Constitución.

Una regulación similar se encuentra en la LORAFNA en una previsión no modificada por la reforma de 2010 que incluye la materia "colegios profesionales" en el listado de competencias exclusivas aunque la previsión se consigna con una alusión a la "legislación general" conforme a la que se tiene que ejercer la competencia asumida,⁶⁰ una mención que parece incluir el respeto a la legislación básica estatal en las facultades reconocidas a través del artículo 149.1.18 CE.

En síntesis, a pesar de que en la mayoría de reformas estatutarias la competencia sobre "colegios profesionales" se reconoce como exclusiva (con algún caso, como el catalán, con un listado de submaterias detallado vinculado a la exclusividad bajo la fórmula "en todo caso") este diseño no ha impedido la intervención de la legislación básica estatal en la materia (lo que se confirma con algunos desarrollos normativos como el derivado de la modificación de la Ley estatal 2/1974, de Colegios Profesionales, como consecuencia de la transposición de la llamada directiva de servicios, Directiva 2006/123/CE)⁶¹ ni el carácter de competencia compartida que, en

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

⁵⁹ Artículo 44.26 LORAFNA: «Navarra tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, conforme a la legislación general».

⁶⁰ Artículo 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 Para las repercusiones de las leyes 17/2009, de 23 de noviembre, o ley paraguas, y la ley 25/2009, de 22 de diciembre o ley omnibus, en la reforma de la Ley 2/1974, de colegios profesionales y en las competencias en materia de colegios profesionales asumidas por los Estatutos reformados veáis S. Del Saz Paro: «La modificación de la Ley estatal 2/1974, de colegios profesionales, como consecuencia de la transposición de la directiva de servicios», *op. cit.*, pp. 177-215, especialmente páginas 200-204. Así por ejemplo, hay que tener en cuenta que la Ley catalana 7/2006, de ejercicio de profesiones tituladas y colegios profesionales tuvo que ser modificada por el Decreto Legislativo 3/2010, de 5 de octubre, para adaptarla a la normativa estatal aunque esta normativa estatal pudiera presentar problemas de infracción del sistema de distribución de competencias de acuerdo con la reforma estatutaria catalana de 2006 según lo que había puesto de manifiesto el Dictamen 4/2010, de 11 de marzo del Consejo de Garantías Estatutarias sobre determinados aspectos de la adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades y servicios y su ejercicio. En el mencionado Dictamen 4/2010, de 11 de marzo, el Consejo de Garantías Estatutarias percibe, por ejemplo, una invasión del ámbito de competencias asumidas por la Generalitat en materia de "colegios profesionales" por parte de la Ley estatal 25/2009, de 22 de diciembre, al excluir a la Generalitat de ningún tipo de capacidad de decisión para determinar los requisitos y las condiciones de ejercicio de las profesiones que no requieran previa colegiación para ser ejercida.

la práctica, presenta la estructura de distribución de funciones en el ámbito analizado.

7. Conclusiones

A pesar de los intentos de condicionar el alcance de las competencias estatales a través de una definición general de competencias incluida en la redacción de algunos estatutos (principalmente del estatuto catalán, del andaluz y del aragonés) en su STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Cataluña, el Tribunal Constitucional deja bien claro que la definición del alcance material de las competencias y su relación con la actividad normativa del estado sólo corresponde realizarla a la Constitución y al mismo Tribunal Constitucional a través de la interpretación de los preceptos de la norma suprema.

En este sentido, las precisiones incluidas en determinados artículos dedicados con carácter general a las competencias exclusivas, compartidas o ejecutivas sólo son constitucionales si se entienden como mera enumeración de las potestades funcionales que incluye cada tipo de competencia sin que constituyan ningún límite a la actividad normativa del Estado. No se produce, pues, ningún cambio en las relaciones en el sistema de distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas como consecuencia de la reforma estatutaria. Así, por ejemplo, el concepto de exclusividad atribuido a la Comunidad Autónoma no impide la actividad normativa del Estado cuando éste pueda ampararse en algún título competencial. Por otro lado, de la decisión del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán se desprende asimismo que no se puede condicionar el concepto de legislación básica estatal ni siquiera en el supuesto de que la definición estatutaria se ajuste a los criterios previstos por la misma jurisdicción constitucional, (esto último ha significado la declaración de inconstitucionalidad y de nulidad de un inciso del artículo 111 EAC). Por lo que se refiere a la definición general de competencias ejecutivas, la enumeración de las potestades que, según los Estatutos, se entienden incluidas en ese tipo competencial no evita que el Estado pueda seguir ejerciendo la potestad reglamentaria sobre un ámbito de ejecución de la legislación (ni significa el reconocimiento a favor de las Comunidades Autónomas de una potestad reglamentaria general).

Que las instituciones del Estado se perfilen como las principales protagonistas a la hora de determinar los ámbitos de su actividad normativa no encuentra ningún condicionante en una norma estatutaria, ni siquiera en cláusulas como las "en todo caso" incluidas en el Estatuto catalán por las que se pretendía asociar la definición general de exclusividad a un listado concreto de submaterias. Los efectos de la STC 31/2010, de 28 de junio, en la interpretación conforme de aspectos estructurales del sistema de distribución de competencias incluidos en el Estatuto catalán vinculan "a todos los poderes públicos" y, por lo tanto, afectan a la interpretación y aplicación de aquellos elementos de definición que se puedan detectar en los preceptos de los demás Estatutos reformados, principalmente del andaluz y del aragonés, que también, hay que remarcar, ya incluían un redactado más ajustado a la idea del Tribunal Constitucional de no admitir que cláusulas estatutarias de definición general de competencias pudieran constituir algún límite o parámetro de enjuiciamiento de la normativa estatal.

Se podría afirmar que las reformas estatutarias en el ámbito de la distribución de competencias no han aportado, teniendo en cuenta la interpretación de la jurisdicción constitucional, ninguna transformación

sustancial en relación a la situación anterior. Pero, de hecho, en la medida en que el Tribunal Constitucional, a través de la STC 31/2010, elimina un arco de posibles interpretaciones que habrían podido consolidar el papel de las normas estatutarias como instrumentos de contención de la actividad normativa estatal, lleva al Estado Autonómico a una fase de estancamiento. Que en los aspectos estructurales de la distribución de competencias los Estatutos puedan "describir" las potestades de una determinada categoría competencial sin "definir" el contenido de tales funciones y la regulación estatutaria esté desprovista de una función limitadora de la actividad normativa del Estado equivale a confinar el valor de los preceptos estatutarios al de meras normas programáticas que pueden quedar desplazadas por la intervención de las instituciones estatales. Con esta interpretación, que no era necesariamente la que se podía haber seguido de la jurisprudencia constitucional existente, los órganos estatales pasan a concretar a priori el ámbito competencial de su actuación normativa sin otro límite que el que pueda derivarse de una resolución de la jurisdicción constitucional en el caso de que la normativa sea impugnada.

El Tribunal Constitucional ha rechazado que las normas de definición general de competencias presentes en los Estatutos puedan cumplir un papel de parámetro de control (como el que se podría derivar de su condición de normas integrantes del bloque de la constitucionalidad) de forma que sólo el juicio de constitucionalidad formulado por el Tribunal Constitucional a través de su interpretación de los conceptos constitucionales establecida caso por caso se erige como el único freno al desarrollo normativo de los órganos estatales. La práctica, como lo expuesto a tenor del ejemplo de la materia "colegios profesionales", demuestra que las cláusulas generales de ordenación del sistema competencial de los Estatutos han sido ineficaces de acuerdo con la doctrina consolidada por la STC 31/2010.

8. Bibliografía

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*, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 2009.

BALAGUER CALLEJÓN, F., «Competencias exclusivas», en 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 delimitación del concepto de bases en el Estatuto de Autonomía de Cataluña», a *La distribución de competencias en el nuevo Estatuto*, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 2007.

BARCELÓ SERRAMALERA, M., «La doctrina de la STC 31/2010 sobre la definición estatutaria de las categorías competenciales», en *Revista Catalana de Derecho Público Especial Sentencia sobre el Estatuto*, septiembre 2010. http://www10.gencat.net/eapc_revistadret.

BERNADÍ GIL, X., *El poder de administrar al Estado Autonómico*, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 2007.

BERNADÍ GIL, X., «La doctrina de la STC 31/2010 sobre las competencias ejecutivas (sostenella e no enmendalla)», en *Revista Catalana de Derecho Público Especial Sentencia sobre el Estatuto*, septiembre 2010.
http://www10.gencat.net/eapc_revistadret

CARRILLO, M.; LÓPEZ BOFILL, H., y TORRES PÉREZ, A., *El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. Textos jurídicos*, Instituto de estudios Autonómicos, 2006.

CARRILLO, M., «La doctrina del tribunal sobre la definición de las competencias. Las competencias exclusivas, las compartidas y los ejecutivos», en *Revista Catalana de Derecho Público. Especial Sentencia sobre el Estatuto*, septiembre 2010.
http://www10.gencat.net/eapc_revistadret

CARRILLO, M., «Después de la sentencia, un Estatuto desactivado», en *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», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, septiembre-diciembre de 2010.

DEL SAZ CORDERO, S., «La modificación de la Ley estatal 2/1974, de colegios profesionales, como consecuencia de la transposición de la directiva de servicios», en *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 42, 2011, pp. 203-204.

FERRERES COMELLA, V., «El impacto de la sentencia sobre otros Estatutos», en *Revista Catalana de Derecho Público. Especial Sentencia sobre el Estatuto*, septiembre 2010.
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», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2011, pp. 239-290.

HEITSCH, CH., «Die asymmetrische Neuverflechtung der Kompetenzordnung durch die deutsche "Föderalismusreform I"», en *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», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 90, mayo-agosto 2011.

ORTEGA ÁLVAREZ, L., «Legislación básica y Estatutos de Autonomía», en L. ORTEGA; J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRIA, y X. ARBÓS MARÍN: *Legislación básica y Estatutos de Autonomía*, CEPC, Madrid, 2006.

ORTEGA ÁLVAREZ, L., «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», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, septiembre-diciembre 2010.

RIU FORTUNY, R., «La regulación del alcance territorial y los efectos de las competencias», a *La distribución de competencias en el nuevo Estatuto*, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 2007.

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

TORNOS MAS, J., «La Sentencia del Tribunal Constitucional 257/2007 y el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 7, 2008.

VIVER PI-SUNYER, C., «En defensa de los Estatutos de autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica juridicoconstitucional», en *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 1, 2005.

VIVER PI-SUNYER, C., «Las competencias de la Generalitat en el Estatuto de 2006: objetivos, técnicas utilizadas, criterios de interpretación y comparación con otros Estatutos reformados», en *La distribución de competencias en el nuevo Estatuto*, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 2007.

VIVER PI-SUNYER, C., «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», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 91, enero-abril 2011.

WOLFGANG, G., «Abweichungsrechte (art. 72 Abs.3 -nive-) und Erforderlichkeitsklausel (art. 72 Abs. 2 GG)», en R. HOLTSCHEIDER y W. SCHÖN (editores): *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.

Anexo. Cuadro comparativo

Distribución de competencias	EAV 06	EAC 06	EAIB 07	EAA 06	EAAr 07	EACyL 07	EAEX 11	LORAFNA 10
Competencias exclusivas	-	110(*)	-	42.2.1	71	-	9.2	40(**)
Competencias compartidas	-	111(*)	-	42.2.2	75	-	10.2	41(**)
Competencias ejecutivas	-	112(*)	-	42.2.3	77	-	11.2	42(**)
Actividad de Fomento	-	114	-	45	79	-	13.2	-
Alcance territorial	45	9 115	10	43	70	-	2.2	43(**)
Cláusulas de competencias inherentes	46	-	38	85	80	77	13.1	-

(*) Los artículos 110 y 112 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 se encuentran sujetos a la interpretación constitucionalmente conforme realizada por el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, de 28 de junio (Fundamentos Jurídicos 59 y 61 respectivamente). El artículo 111 del Estatuto de Autonomía de Cataluña es declarado inconstitucional y nulo por la misma STC 31/2010 de 28 de junio en su inciso "como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con el presente Estatuto" (Fundamento Jurídico 60).

(**) La redacción de los preceptos consignados es anterior a la reforma de la LORAFNA realizada por la LO 7/2010, de 27 de octubre.

RESUMEN

El artículo compara la redacción de los Estatutos de Autonomía reformados en aquello que afecta a la definición general de competencias y a las técnicas de distribución de competencias. El análisis de los diversos 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, tienen que 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. Los otros Estatutos reformados (Valencia, Islas Baleares, Castilla y León, Extremadura y Navarra) sin perjuicio de algún elemento de definición sobre la estructura competencial (más 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 una materia competencial concreta de análisis, colegios profesionales, para concluir que la tentativa de modificar la técnica general de distribución competencial en algunos Estatutos como el catalán prácticamente no tiene incidencia en relación a la actividad normativa del Estado y a 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.

RESUMEN

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 extremeny), 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.

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 28th. 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, Castilla y 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.