80

Delimitación de competencias en el Estado Autonómico y puntos de conexión

Clara Isabel Velasco Rico

Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Relacions Institucionals
Institut d'Estudis Autonòmics

DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO Y PUNTOS DE CONEXIÓN

Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics 80

DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO Y PUNTOS DE CONEXIÓN

Clara Isabel Velasco Rico

Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Relacions Institucionals
Institut d'Estudis Autonòmics

BARCELONA
2012

Esta obra recibió, en el año 2010, el III Premio Jordi Solé Tura para una tesis sobre la democracia, convocado por el centro que lleva su nombre. La obra ha sido actualizada en profundidad para su publicación en esta colección.

La publicación por parte del IEA de este libro no implica responsabilidad alguna sobre su contenido.

No se permite la reproducción total o parcial de esta publicación, incluido su diseño, ni su almacenamiento, ni tampoco su transmisión por cualquier forma o medio sin la autorización previa del titular del *copyright*.

Fotografía de la cubierta: Palau Centelles, Barcelona (siglo XVI).
Cabeza de león en la base de uno de los pilares centrales de la escalera principal.

© **2011 Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics**
Primera edición: octubre de 2012
ISBN: 978-84-393-8982-8
Depósito legal: B.34131-2012
Maquetación: El Tinter, SAL (empresa certificada ISO 9001, ISO 14001 y EMAS)

SUMARIO

Abreviaturas 15

Prólogo 17

Introducción 21
1. Marco general 23
2. Estructura del trabajo y principales tesis defendidas 30

I. Territorialidad e interés 37
1. Introducción 39
2. El principio de territorialidad como límite de las competencias autonómicas 39
2.1 La territorialidad en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía 40
2.2 El tratamiento de la territorialidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional 47
2.2.1 Introducción 47
2.2.2 Tendencia jurisprudencial flexible 48
2.2.3 Tendencia jurisprudencial estricta 54
2.2.4 Incertidumbre actual 58
2.2.4.1 La vacilante jurisprudencia constitucional ... 58
2.2.4.2 Tratamiento jurisprudencial diferenciado de la territorialidad en función de la naturaleza legislativa o ejecutiva de las competencias autonómicas 62
2.2.5 Conclusiones 63
3. Las nociones de competencia e interés «supraautonómicos» y el principio jurisprudencial del fraccionamiento 65
3.1 La competencia supraautonómica 66
3.1.1 Supuestos en los que se ha utilizado el criterio de la supraterritorialidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional 66
3.1.2 La recepción de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de territorialidad en los nuevos Estatutos de Autonomía: el artículo 115 del

Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 y otros preceptos análogos 72
3.1.2.1 Los trabajos parlamentarios previos 72
3.1.2.2 La tramitación en el Congreso de los Diputados 74
3.1.2.3 Análisis del precepto actualmente vigente.. 75
3.1.2.4 La impugnación del artículo ante el Tribunal Constitucional 81
3.1.2.5 Preceptos similares contenidos en los nuevos Estatutos de Autonomía..... 82
3.1.2.6 Los argumentos del TC en la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el artículo 115 del EAC 84
3.2 Intereses supracomunitarios y competencia estatal 87
3.2.1 Introducción 87
3.2.2 Los conceptos de interés general y de intereses respectivos en el sistema autonómico 88
3.2.2.1 Las diferentes posiciones doctrinales 88
3.2.2.2 La jurisprudencia constitucional..... 91
3.2.3 Intereses supracomunitarios 93
3.2.3.1 La distinción jurisprudencial entre interés general e interés supraautonómico..... 93
3.2.3.2 La utilización del criterio del interés supracomunitario como fundamento de la competencia estatal 94
3.2.3.3 Conclusiones 100
3.3 La superación del territorio de una Comunidad Autónoma y el juego de la cláusula residual 101
3.3.1 Caracterización de la cláusula residual en el Estado Autonómico 101
3.3.2 La jurisprudencia constitucional sobre la cláusula residual 104
3.3.3 Conclusiones 108
4. Límites al ejercicio de las competencias autonómicas derivados de la consideración del territorio del Estado como una unidad político-económica..... 109
4.1 El principio de unidad y sus manifestaciones constitucionales 113

4.2 La libre circulación de bienes y personas 121
4.3 El principio de igualdad en el ejercicio de derechos y deberes derivado del artículo 149.1.1ª de la Constitución..... 126
4.4 La solidaridad interterritorial 133
4.5 Conclusiones 143

II. La utilización de puntos de conexión como técnica articuladora de competencias en la normativa estatal no estatutaria.. 145
1. Concepto de punto de conexión..... 147
1.1 Aproximaciones al concepto de punto de conexión 147
1.2 Definición de punto de conexión a los efectos del presente trabajo 154
2. Tipología de puntos de conexión 155
2.1 Puntos de conexión en sentido estricto y en sentido lato: revisión crítica de esta caracterización 156
2.1.1 Distinción entre puntos de conexión en sentido estricto y en sentido lato 156
2.1.2 Consideraciones críticas..... 166
2.2 Puntos de conexión en función de su naturaleza y carácter 169
2.3 Puntos de conexión en función de su estructura: simples o compuestos..... 171
2.4 Puntos de conexión en función de su variabilidad..... 172
2.5 Utilidad de las clasificaciones tradicionales de los puntos de conexión en el ámbito de la distribución competencial del Estado Autonómico 173
3. La competencia para establecer puntos de conexión como técnica articuladora de competencias en el Estado Autonómico... 174
3.1 Previsiones constitucionales con relación a los puntos de conexión 174
3.2 El establecimiento de puntos de conexión en la legislación estatal 177
3.2.1 El papel del legislador estatal como intérprete de los criterios constitucionales sobre la distribución competencial: «las leyes de delimitación competencial» y el establecimiento de puntos de conexión..... 177
3.2.2 La utilización de puntos de conexión en la legislación referente a materias cuyas competencias correspon-

den al modelo de legislación estatal-ejecución autonómica 181
3.2.2.1 Propiedad intelectual 182
3.2.2.2 Defensa de la competencia: un caso paradigmático 186
3.2.3 Los puntos de conexión en el esquema legislación estatal, desarrollo y ejecución autonómicos 202
3.2.3.1 Cajas de ahorro 205
3.2.3.2 Cooperativas de crédito 209
3.2.3.3 Seguros 211
3.2.4 Los puntos de conexión en supuestos de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas 219
3.2.4.1 Cooperativas 221
3.2.4.2 Asociaciones y fundaciones 224
3.2.4.3 Juego, casinos y apuestas 229
3.3 Los puntos de conexión establecidos en los Reales Decretos de Traspasos 232
3.3.1 Caracterización de los Reales Decretos de Traspasos 233
3.3.2 ¿Pueden contener puntos de conexión los Reales Decretos de Traspasos? 238
3.3.2 Alteración del sistema de puntos de conexión previstos en la norma atributiva de competencias 242
4. La incorporación de puntos de conexión como obligación de respeto a las competencias autonómicas por parte del legislador estatal 245
4.1 La libertad de configuración del legislador estatal: límites y control por parte del Tribunal Constitucional 245
4.2 De la neutralidad de los puntos de conexión. 252

III. El establecimiento de puntos de conexión en los Estatutos de Autonomía: especial referencia al Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 y a la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el EAC 267
1. Reforma estatutaria y distribución de competencias 269
1.1 Introducción 269
1.2 Caracterización de los Estatutos de Autonomía como norma en el sistema de fuentes 272

2. La utilización de puntos de conexión en los nuevos Estatutos de Autonomía 284
2.1 Introducción 284
2.2 ¿Pueden los Estatutos de Autonomía contener puntos de conexión? 287
3. Análisis contrastado de los puntos de conexión contenidos en la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 30 de septiembre de 2005 y en el vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 y su interpretación en la STC 31/2010 306
3.1 Asociaciones y fundaciones 307
3.2 Cajas de ahorro 314
3.3 Comercio y ferias 320
3.4 Cooperativas y economía social 327
3.5 Crédito, banca, seguros y mutualidades no integradas en el sistema de Seguridad Social 329
3.6 Inmigración 335
3.7 Promoción y defensa de la competencia 339
3.8 Propiedad intelectual e industrial 344
3.9 Conclusiones 351

IV. Reflexiones finales 355

V. Bibliografía 375

A mis padres y a mi hermana.
Para Jon

ABREVIATURAS UTILIZADAS

Art.	Artículo
Arts.	Artículos
BC	Bloque de la Constitucionalidad
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial del Estado
CA	Comunidad Autónoma
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española de 1978
CEPC	Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
DA	Disposición Adicional
DIP	Derecho Internacional Público
DIPr.	Derecho Internacional Privado
DOGC	Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
EAAst	Estatuto de Autonomía de Asturias
EAC 1979	Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979
EAC (2006)	Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006
EACan	Estatuto de Autonomía de Canarias
EACant	Estatuto de Autonomía de Cantabria
EACV	Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana
EAG	Estatuto de Autonomía de Galicia
EAIB	Estatuto de Autonomía de las Illes Balears
EAM	Estatuto de Autonomía de Madrid
EAMur	Estatuto de Autonomía de Murcia
EAPV	Estatuto de Autonomía del País Vasco
FJ	Fundamento Jurídico
FFJJ	Fundamentos Jurídicos
IEA	Institut d'Estudis Autonòmics (Instituto de Estudios Autonómicos)
LCT	Ley de Cesión de Tributos
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil
LECrim	Ley de Enjuiciamiento Criminal

LPI	Ley de Propiedad Intelectual
LRJPAC	Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común
LJCA	Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa
LO	Ley Orgánica
LOPD	Ley Orgánica de Protección de Datos Personales
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
LORCA	Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro
LORTAD	Ley Orgánica Reguladora del Tratamiento Automatizado de Datos
ONLAE	Organismo Nacional de Apuestas y Loterías del Estado
op. cit.	Obra citada
p.	Página
pp.	Páginas
RAP	Revista de Administración Pública
RD	Real Decreto
RDP	Revista de Derecho Público
REALA	Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo
REDC	Revista Española de Derecho Constitucional
ReDCE	Revista de Derecho Constitucional Europeo
REP	Revista de Estudios Políticos
RI	Referencia Iustel
RVAP	Revista Vasca de Administración Pública
ss.	Siguientes
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
Vol.	Volumen
Vols.	Volúmenes

PRÓLOGO

Hay bastante coincidencia en señalar que entre las tres grandes novedades de la Constitución de 1978 —derechos y libertades, régimen parlamentario y descentralización territorial— es esta última la que ha concitado mayores debates y discusiones vivas ya que un desarrollo leal y completo de la opción constitucional comportaba una ruptura muy significativa con los esquemas centralistas de estructura de los poderes públicos que, con el pequeño y accidentado paréntesis de la II República, venía estando vigente desde hacía varios siglos. Cuando se escriben estas páginas se produce, de la mano de la grave crisis económica, el más serio, si bien de forma solapada, intento de volver atrás; de regresar al esquema centralista.

La cuestión autonómica ha suscitado discusiones políticas, en ocasiones apasionadas, y también académicas no menos intensas. Posiblemente, la opción constitucional de establecer un proceso abierto, y prolongado en el tiempo, para el desarrollo de los principios y reglas que fijaba en este campo —institucionalización diferida de las Comunidades Autónomas, remisión de aspectos fundamentales a los Estatutos de Autonomía, carácter simplemente principal de los preceptos sobre financiación— redujo la intensidad del debate durante los trabajos de elaboración de la Constitución, con lo que se contribuyó a facilitar el difícil proceso de la transición de la dictadura a la democracia. Ahora bien, esta misma opción llevaba la carga de una polémica prácticamente permanente. Y el riesgo de fracturas, más o menos encubiertas, del esquema constitucional y del pacto subyacente.

De las diversas vertientes del Estado Autonómico —mapa territorial, organización de las meras entidades, competencias o financiación— han sido estos dos últimos los que han retenido de forma manifiesta el interés de todos, y, en concreto, de los estudiosos. Desde una perspectiva jurídica es la ordenación de las competencias la cuestión central. La financiación se sitúa en un terreno más pluridisciplinar. Si antiguamente las Constituciones, y normas asimiladas, se concentraban en la organización de los poderes públicos, desde hace bastantes décadas se ha puesto atención, además, en otros aspectos, como los derechos fundamentales y libertades públicas, los principios de política social o económica, los derechos socia-

les, las relaciones internacionales. En un estado compuesto, como el introducido por la Constitución de 1978, tenía que ocupar un lugar central la distribución de competencias entre el Estado central y Comunidades Autónomas; y ahí la ley fundamental realizó una opción tan realista como arriesgada como fue buscar la colaboración de los Estatutos de Autonomía, que —no hay que olvidarlo— son normas de origen autonómico, pero con decisión definitiva del parlamento estatal.

Ahora bien, aunque la opción hubiese sido otra; eso es, realizar, de manera acabada, en el propio texto constitucional la distribución de potestades y ámbitos materiales, su desarrollo y ejecución hubiesen provocado también dudas, interrogantes y conflictos, como los producidos durante estos años, y hubiera correspondido al Tribunal Constitucional un papel no muy distinto del protagonismo experimentado ya desde su primer año de funcionamiento.

En la noción de competencia confluyen dos aspectos: asignación de poderes públicos y potestades, y, en segundo lugar, ámbito material en el que éstos se proyectan. Si presenta a veces dificultades acotar el alcance de las potestades —la potestad legislativa estatal comprende también el poder de reglamentación según los criterios dominantes, que, sin embargo, son muy discutibles desde la teoría de fuentes—, la complejidad alcanza un alto grado si de delimitar las materias se trata. Estas no aparecen definidas con patrones homogéneos ya que, junto a definiciones de orden institucional, aparecen fenómenos de la realidad, o particiones en razón de conceptos indeterminados. Una simple lectura del artículo 149.1 de la Constitución, precepto que encabeza la regulación de la distribución de competencias, lo pone de relieve. Y aún cabría añadir que los operadores institucionales han convertido al ejercicio de alguna potestad (la legislación básica) en un instrumento para proceder a una redefinición de los ámbitos materiales de las competencias, introduciendo nuevas redistribuciones, de manera que, de hecho, se desvanece un tanto la identificación separada de los dos componentes de la competencia antes indicados.

La ordenación de la distribución de competencias en el Estado Autonómico es posiblemente, pues, la cuestión más difícil y compleja de cuantas nos ofrece la Constitución de 1978. El libro que el lector tiene en sus manos lo aborda, y con más precisión, hay que añadir que analiza uno de los aspectos que precisa mayor esfuerzo ya que la atención hay que ponerla no tanto en la ordenación de potestades —aunque también— como en la delimitación de los campos materiales en que aquellos se proyectan, y, en

este contexto, en los conceptos y circunstancias que han de contribuir su delimitación y deslinde, los puntos de conexión, acogiendo la denominación utilizada, si bien con funciones distintas, por el derecho interregional o internacional.

Asumir el estudio de este aspecto, por lo demás central, de la ordenación de las competencias es ya por si mismo un reto. Hacerlo de manera sistemática y exhaustiva, y con considerable claridad, una tarea que Clara Isabel Velasco ha desarrollado con brillantez, como reconoció, con unanimidad y públicamente, el Tribunal ante el que presentó una primera versión del trabajo para la consecución del grado de doctor. La Dra. Velasco va desgranando los distintos aspectos de la mano de los agentes institucionales que han intervenido, legisladores estatal y autonómicos, estatutarios o no, y Tribunal Constitucional. Esta nueva versión del estudio ha permitido hacer una actualización para acoger las decisiones más recientes, y de manera particular la discutida, y de factura técnica claramente mejorable, sentencia del Tribunal Constitucional sobre el nuevo Estatuto de Cataluña.

En el libro se expone, en primer lugar, que son y cuáles son los puntos de conexión que aparecen en el bloque de la constitucionalidad y en sus normas de rango inferior como la legislación básica y las normas de traspaso de servicio. Una consideración particular se hace sobre la idoneidad de la legislación básica para establecer o reinterpretar puntos de conexión, con lo que, también por esta vía, asumen la función no prevista de redelimitar las competencias. Se repasan con detenimiento los distintos supuestos y se concluye que tanto la legislación estatal, básica o no, como la jurisprudencia constitucional —por lo demás, poco comprometida— ha optado mayoritariamente por una aplicación que ha conllevado una restricción de las competencias de las Comunidades Autónomas. La autora se inclina por atribuir carácter subsidiario a la intervención estatal en este campo.

Después de analizar los distintos Estatutos —que presentan una considerable homogeneidad— se señala que sus previsiones han de tener carácter preferente. Asimismo, se constata su función de garantía de la dimensión mínima del ámbito competencial.

Una atención especial se pone en la relación entre estos conceptos y el principio de territorialidad de las competencias en su doble dimensión de criterio de validez y de eficacia. Asimismo, se examina la incidencia del interés suprautonómico en las competencias autonómicas y la opción por el fraccionamiento y la colaboración.

Un último capítulo se refiere a la regulación de los puntos de conexión en el Estatuto de Cataluña de 2006 y a sus previsiones concretas. Ello le permite encabezar el análisis con la referencia a la posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes, aspecto en que más sorprende la sentencia del Tribunal Constitucional que se aparta de sus propios planteamientos recientes (sentencia Estatuto valenciano) sin una argumentación consistente y madura. El examen de la última regulación estatutaria se hace lógicamente con el contraste de las afirmaciones de la sentencia 31/2010.

Como puede constatarte el estudio de la Dra. Velasco se ocupa de una cuestión absolutamente central en la ordenación de las competencias; eso es, de la distribución del poder en la arquitectura institucional española. De ahí que pueda invitarse, con total fundamento, a su lectura para comprender este aspecto esencial del estado compuesto que la Constitución dispuso.

E. Argullol
Catedrático de Derecho Administrativo
Universitat Pompeu Fabra

INTRODUCCIÓN

1 · Marco general

El objeto general de este trabajo es el alcance territorial de las competencias en el Estado Autonómico. Principalmente, aunque no exclusivamente, nos centramos en el análisis de la delimitación de las competencias autonómicas y la acotación —o extensión— del ámbito material de éstas mediante la utilización de la técnica de los «puntos de conexión». Nuestro estudio abarca tanto las competencias autonómicas legislativas como las competencias ejecutivas. A su vez, también comprende la utilización de la técnica de los puntos de conexión en la normativa básica o exclusiva del Estado, en los Estatutos de Autonomía y en los Reales Decretos de Traspaso. Hasta el presente, no ha existido ningún tratamiento monográfico y sistemático que se ocupe de la definición y de la utilización de la técnica de los denominados «puntos de conexión» en el ámbito de la distribución territorial del poder, más allá del ordenamiento tributario.[1]

El trabajo se ha dividido en tres capítulos, un apartado dedicado a la exposición sistemática de las conclusiones de conjunto que hemos podido derivar del texto y, finalmente, otro donde se recopila la bibliografía utilizada para elaboración trabajo.

La temática escogida prosigue la línea de investigación iniciada en el trabajo «*Competències d'execució, territori i punts de connexió*».[2] Este trabajo nos permitió profundizar en el estudio de un caso concreto, el de la distribución de las competencias de ejecución autonómicas y en la articulación que de estas competencias había realizado el legislador estatal mediante la utilización de puntos de conexión en su legislación de carácter exclusivo. La materia que ocupó preferentemente nuestra atención entonces fue defensa de la competencia. Esta materia presenta un interés particular y nos permitió apuntar los problemas subyacentes a la utilización de la técnica de los puntos de conexión como mecanismo de delimitación de competencias y su relación con el principio de territorialidad de

---

1 Bokobo Moiche, S. *Los puntos de conexión en los tributos autonómicos*. Valladolid: Ed. Lex Nova, 1998.

2 Velasco Rico, C.: «*Competències d'execució, territori i punts de connexió*». Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, 2004. (Trabajo mecanografiado).

las competencias autonómicas, entendido éste como límite de las mismas. También nos permitió verificar la estrecha relación entre el principio de territorialidad y los diversos límites que se han erigido, en el Estado Autonómico, respecto al ejercicio concreto de las competencias autonómicas (unidad de mercado, libre circulación, solidaridad interterritorial e igualdad de las posiciones jurídicas de los ciudadanos en todo el territorio).

En el presente trabajo hemos ampliado el objeto de estudio y ello nos ha permitido obtener una visión de conjunto del tema analizado, aunque también nos ha comportado importantes problemas. Pese a ello, hemos intentando ofrecer una solución adecuada para cada una de las dificultades a las que nos hemos tenido que enfrentar. Naturalmente, no hemos analizado en profundidad todas las cuestiones que se derivan o que resultan implicadas en nuestra investigación, sino que hemos ido acotando los temas estudiados, en función de la aportación novedosa que pudiéramos realizar sobre ellos. Sin embargo, debemos precisar que algunas cuestiones únicamente quedan apuntadas (como la problemática inherente a la utilización de puntos de conexión en la normativa comunitaria y su influencia, o la utilidad de ésta como modelo o ejemplo, en el establecimiento de puntos de conexión en la normativa estatal, o como la utilización de determinados principios de sello comunitario que podrían orientar al legislador estatal en el momento de fijar los puntos de conexión en su legislación).

El interés doctrinal por el estudio del alcance territorial de las competencias autonómicas ha sido constante,[3] mientras que poca atención se ha brindado al estudio de la utilización de los puntos de conexión, en el ámbito de la distribución territorial del poder, con alguna excepción.[4] No ha

---

3 Algunos ejemplos son (por orden alfabético): Blasco i Esteve, A. *Territori i competències autonòmiques*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, 1990. Blasco Esteve, A.: «Abast territorial de les competències autonòmiques» (EAC 25.1). A: *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Vol. I. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1988, pp. 341-355; Galán Sánchez, R. M.: «Delimitación espacial de las competencias de las Comunidades Autónomas: Problemas de interterritorialidad». En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 267, (1995), pp. 591-606; Lasagabaster Herrarte, I.: «El Territorio y la eficacia de las normas jurídicas». *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1994*. Barcelona: Ed. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 1995, pp. 791-806.

4 Una excepción notable es: Arzoz Santisteban, X.: «Comunidades Autónomas, puntos de conexión y defensa de la competencia». En: *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 64, (2002), pp. 11-72.

sido hasta la puesta en marcha y culminación de determinados procesos de reforma estatutaria cuando se ha estudiado este concepto con más o menos profundidad.[5]

A la vista del aparato bibliográfico disponible, la opción de tratar, en este trabajo determinados temas relativos al Estado Autonómico es una opción arriesgada, en la medida en que la bibliografía es inabarcable y el tratamiento que podemos realizar de los mismos es necesariamente parcial y siempre relacionado con el objeto principal nuestras reflexiones. En cambio, otros temas estudiados han sido objeto de escasa atención doctrinal y creemos poder contribuir a enriquecer el debate científico sobre ellos.

La metodología utilizada para el desarrollo de la presente investigación se ha basado en el estudio sistemático y crítico de los trabajos doctrinales que se han ocupado de los diferentes temas objeto de análisis y, sobre todo, de una manera profusa, ha estado centrada en el examen de múltiples pro-

---

5 Entre los trabajos recientes que se han ocupado del tema pueden verse, entre otros, (por orden alfabético): Barceló i Serramalera, M.: «Les competències de la Generalitat». En: *Dret Públic de Catalunya*. Barceló, M. y Vintró, J. (Coords.). Barcelona: Atelier, 2008, pp. 481-504 y 514-530; Feliu Torrent, M.D.: «Los efectos de los puntos de conexión sobre la delimitación de competencias». En: VVAA. *Territorio y Autonomía. El alcance territorial de las competencias autonómicas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-IEA, 2006, pp. 73-94; Jiménez Asensio, R.: «Reforma del Estatuto de Cataluña y ampliación de competencias». En: *Revista Vasca de Administración Pública*, (núm. 70), 2004, pp. 97-124; Muñoz Machado, S. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General* (3 Vols.). Madrid: Iustel, 2007-2009; Pomed Sánchez, L. A.: «Competencias y territorio en los nuevos Estatutos de Autonomía». Tornos Mas, J. (dir.) *Informe Comunidades Autonómas 2007*. Barcelona: Institut de Dret Públic, 2008, pp. 109-125; Riu Fortuny, R.: «La regulació de l'abast territorial i els efectes de les competències». En: VVAA. *La distribució de competències en el nou Estatut*. Barcelona: Generalitat de Catalunya – IEA, 2007, pp. 81-104; Roig Moles, E.: «La competencia para establecer los puntos de conexión». VVAA. *Territorio y autonomía. El alcance territorial de las competencias autonómicas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, 2006, pp. 23-34; Salvador Sancho, A.: «Los puntos de conexión y la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas». En: VVAA. *Territorio y Autonomía. El alcance territorial de las competencias autonómicas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, 2006, pp. 35-71; Viver i Pi-Sunyer En: «Les competències de la Generalitat de Catalunya a l'Estatut de 2006: Objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb els altres Estatuts reformats». En: VVAA: *La distribució de competències en el nou Estatut*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, 2007. Viver Pi-Sunyer, C.: «En defensa dels Estatuts d'Autonomia com a normes delimitadores de competències». En: *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, (núm. 1), 2005, pp. 97-130. Una vez publicada la STC 31/2010, han aparecido Feliu Torrent, D. «Alcance territorial y efectos de las competencias». En: *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*, 2010, pp. 297-301 y Velasco Rico, C.: «Alcance territorial de las competencias y puntos de conexión». En: *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*, 2010, pp. 302-307.

nunciamientos del Tribunal Constitucional, en un intento de sistematizarlos y de aportar nuevas perspectivas que permitan avanzar en la comprensión del Estado Autonómico.

Asimismo, debemos precisar que a lo largo del trabajo hemos intentado evitar una aproximación meramente descriptiva de los fenómenos analizados y, por tanto, intentamos ofrecer una visión crítica de los temas que abordamos, y, cuando nos es posible, planteamos soluciones alternativas a aquellas que se han previsto. También debemos subrayar que, cuando a lo largo del texto ofrecemos una opinión personal, hemos pretendido que fuera lo más fundamentada posible y tratamos, obviamente, de distinguirla de lo que es información.

Entrando en materia, podemos afirmar que, en un primer momento, y tras la aprobación de la Constitución y de los primeros Estatutos de Autonomía, la atención doctrinal se centró en la detección y análisis de los artículos dedicados a regular el alcance territorial de las competencias autonómicas y las excepciones al mismo, es decir, los supuestos de extraterritorialidad, previstos en los Estatutos de Autonomía. Generalmente, estas excepciones al principio de territorialidad se producían en materia de derecho civil foral por aplicación del estatuto personal, en función del vecindaje civil.

Por su parte, el Tribunal Constitucional (TC) ya en los inicios de los años ochenta del pasado siglo tuvo que dictaminar sobre el alcance territorial de las competencias de las Comunidades Autónomas y sobre el carácter rígido o flexible del principio de territorialidad como límite de dichas competencias, ya no únicamente en el ámbito del derecho civil, sino en múltiples ámbitos materiales. La jurisprudencia constitucional parece inclinarse, en un primer momento, por entender de forma flexible el límite de la territorialidad de las competencias autonómicas y por la admisión —moderada y modulada en cada caso concreto— de los efectos extraterritoriales derivados de las normas y actos autonómicos producidos válidamente en sus respectivos territorios.

Pese a ello, en jurisprudencia posterior, e incluso, alternándose con la línea jurisprudencial anteriormente mencionada, el Tribunal Constitucional ha negado en diversas ocasiones que los actos y normas autonómicos puedan tener eficacia extraterritorial o bien puedan proyectarse sobre objetos materiales que desbordan sus demarcaciones territoriales, incluso cuando esos objetos están vinculados al territorio de la Comunidad mediante un punto de conexión. En estos supuestos, en materias como cajas de ahorro, seguros y cooperativas, el Tribunal ha negado sistemáticamente que el do-

micilio social o la sede de dichas personas jurídicas sea nexo suficiente para atribuir la competencia a una Comunidad Autónoma. Por tanto, el TC ha considerado necesario que, para que la competencia de la Comunidad sobre estas entidades pueda ejercerse, deben concurrir otros nexos o puntos de conexión con el territorio de la Autonomía que se pretenda competente. Como vemos, estas dos líneas jurisprudenciales han marcado la evolución del Estado Autonómico. A su vez, las soluciones absolutamente casuísticas del Tribunal Constitucional han sumido a los operadores jurídicos en una gran incertidumbre, a lo largo de los años de desarrollo del sistema. En nuestra opinión, ello ha permitido al TC conservar un amplio margen de decisión para dictaminar sobre procesos futuros.

Se ha afirmado que la jurisprudencia que alberga una concepción estricta del principio de la territorialidad ha producido una fuerte limitación al ejercicio de las competencias autonómicas, cuando no, un vaciamiento de las mismas. En el presente trabajo analizamos los supuestos en los que se ha producido tal consecuencia. La tendencia jurisprudencial estricta respecto a la vigencia del principio de territorialidad ha permitido la retención de amplias facultades legislativas y ejecutivas por parte del Estado, incluso en materias en las que, *a priori*, está desposeído de competencia alguna.

Por otro lado, el legislador estatal consideró, avalado por el Tribunal Constitucional, que en sus funciones legislativas básicas o exclusivas se encuentra la facultad para establecer puntos de conexión con el fin de articular las competencias de las CCAA y de deslindar el ámbito competencial del Estado, del ámbito de competencia de las CCAA. El Tribunal Constitucional no se opuso, en su labor de legislador negativo, a que en las leyes de bases o en la legislación exclusiva, el Estado fijara el ámbito material, delimitado territorialmente, sobre el que las CCAA pudieran válidamente ejercer sus competencias. Esta opción sumada al uso de conceptos como el del interés general o del interés supracomunitario, el de la supraterritorialidad de los objetos competenciales y la poco utilizada, pero siempre latente, cláusula residual ha provocado que el ámbito material sobre el que las CCAA hubieran podido ejercer competencias se haya visto reducido progresivamente. Igualmente, hay que destacar que esta concepción del sistema ha privado de funciones ejecutivas a las CCAA, en diversas materias en las que el legislador estatal ha considerado que debido al alcance supraterritorial de los objetos sobre los que deben ejercerse competencias era necesario crear estructuras orgánicas únicas de carácter estatal, con competencias sobre todo el territorio, para gestionar dichos objetos. Ello no

obstante, en los últimos tiempos, el Tribunal Constitucional intentó limitar este afán centralizador del Estado en determinados supuestos mediante la denominada doctrina del fraccionamiento.

Todos estos fenómenos fueron advertidos y analizados por la doctrina durante los años noventa del pasado siglo y durante los primeros años del siglo presente. Del mismo modo, la constatación de que el sistema ha derivado en una centralización progresiva de competencias a favor del Estado, en muchos casos, en materias de contenido económico, comportó a juicio de los representantes políticos de diversas CCAA la necesidad de plantear reformas estatutarias, en la medida en que la vía de la reforma constitucional parece estar bloqueada.

Los procesos de reforma estatutaria hasta el momento desarrollados han atraído la atención de la doctrina, de nuevo, sobre el alcance territorial de las competencias autonómicas y, sobre todo, sobre la naturaleza del Estatuto de Autonomía como norma y su posición en el sistema de fuentes. Ello implica que se hayan avivado los debates doctrinales respecto a si el Estatuto de Autonomía es una norma capaz de modular las competencias del Estado y sobre cuál es su relación con las leyes básicas estatales y con otras normas delimitadoras de competencias.[6] Precisamente, los puntos de

---

6 Citamos algunos ejemplos por orden alfabético: Aguado Renedo, C.: «De nuevo sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía, con motivo de los procesos de reforma». En: *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 17, (2007), pp. 283-306; Albertí Rovira, E.: «El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria». En: *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31, (2005), pp. 1-31; Aparicio Pérez, M.A.: «L'adequació de l'Estructura de l'Estat a la Constitució (reforma constitucional *vs*. reforma dels Estatuts». A: *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31, (2005); Balaguer Callejón, F.: *La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña desde la perspectiva de la ordenación competencial. Un análisis de las líneas generales del título V de la propuesta de reforma*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2005. Barnés Vázquez, J.: «Un Estatuto de Autonomía del siglo XXI». En: *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 12, (2006, reflexiones y); Balaguer Castejón, F. (dir.). *Reformas estatutarias y distribución de Competencias*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007; De la Quadra-Salcedo Janini, T.: «¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?» En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 72, (2004), pp. 135-162; Ferret, J.: «Estatut d'Autonomia: funció constitucional i límits materials». En: *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31, (2005), pp. 87-108; García de Enterría, E.: «El sistema descentralizador de las Comunidades Autónomas tras la Constitución de 1978». En: *Revista de Administración Pública*, núm. 175, (2008), pp. 217-250; Jiménez Asensio, R.: «Reforma del Estatuto de Cataluña y ampliación de competencias». En: *Revista Vasca de Administración Pública*, (núm. 70), 2004, pp. 97-124; Martín Rebollo, L.: «Reformas estatutarias y reformas constitucionales (Recordatorios olvidos)». En: *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 12, (2006); Muñoz Machado, S.: «El mito del Estatuto-Constitución y las reformas Estatutarias». Tornos Mas, J. (dir.) *Informe de Comunida-*

conexión establecidos en los Estatutos de Autonomía son una técnica para delimitar los respectivos ámbitos de competencia y se han intentado utilizar, en los últimos procesos de reforma estatutaria, por lo general, sobre determinadas materias en las que el Estado los había venido estableciendo, sobre todo, en leyes básicas. Ello implica que debemos dilucidar qué tipo de norma prevalece a estos efectos. En definitiva, el trabajo que hemos realizado pivota sobre todos los temas mencionados.

Como decíamos, los nuevos Estatutos de Autonomía incorporan en sus preceptos, algunos más que otros, puntos de conexión. En verdad, en los Estatutos anteriores, los de la primera generación, se contenían ya puntos de conexión en determinadas materias. Los puntos de conexión que se han incorporado en los nuevos Estatutos de Autonomía sirven para definir el ámbito material de cada competencia. Esta técnica ha sido utilizada profusamente en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, al que en este trabajo prestamos una atención particularizada, y también, siguiendo la estela de éste, en el reformado Estatuto de Autonomía de Andalucía. Al incorporar estos puntos de conexión, el Estatuto acoge una concepción flexible del principio de territorialidad que pretende superar la concepción estricta de dicho principio en relación con las competencias autonómicas. Esta concepción estricta del principio de territorialidad es defendida, en multitud de casos, tanto por el legislador estatal como por el Tribunal Constitucional. La utilización de los puntos de conexión partía de la consideración de que éstos podían constituir un mecanismo adecuado para ampliar y garantizar la integridad de las competencias autonómicas. En este trabajo analizaremos en qué medida se han cumplido estos dos objetivos. Ahora podemos avanzar que, pese a que el objetivo estaba perfectamente

des Autónomas, 2004. Barcelona: IDP, 2005. Texto disponible en: http://www.idpbarcelona.net/docs/public/iccaa/2004/segunda_parte/Monograficos/38.munozmachado.pdf (Última consulta, 03.04.2012), pp. 731-753; Ortega Álvarez, L.: *La redefinición por los estatutos de autonomía de la distribución territorial del poder contemplado en la Constitución*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2005; Pomed Sánchez, L.A.: «Competencias y territorio en los nuevos Estatutos de Autonomía». Tornos Mas, J. (dir.) *Informe Comunidades Autonómas 2007*. Barcelona: Institut de Dret Públic, 2008, pp. 109-125; Tornos Mas, J.: «La reforma estatutaria: un debate marcado por la posición constitucional de los Estatutos de Autonomía». *Revista General de Derecho Administrativo* (núm. 12), 2006; Viver Pi-Sunyer, C.: «En defensa dels Estatuts d'Autonomia com a normes delimitadores de competències». En: *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, (núm.1), 2005, pp. 97-130; VVAA. *Territorio y Autonomía. El alcance territorial de las competencias autonómicas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-IEA, 2006; VVAA. *La distribució de competències en el nou Estatut*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-IEA, 2007, pp. 81-104.

definido, los puntos de conexión que han perdurado en el texto del Estatuto de Autonomía de Cataluña, tras el paso de la Propuesta de Reforma por el Congreso de los Diputados, funcionan simplemente como un mecanismo de garantía, pese a que sean una garantía débil como veremos, de las competencias autonómicas y no han servido para ampliar el sustrato material de las aquéllas. Y ello, porque como explicamos en el trabajo, tras el análisis de numerosas materias, los puntos de conexión que finalmente se han fijado en los preceptos estatutarios apenas han variado el ámbito material de las competencias autonómicas respecto a la situación establecida al amparo del Estatuto de Autonomía de 1979 y de la jurisprudencia constitucional desarrollada en interpretación y aplicación del mismo, en combinación con la normativa básica o exclusiva del Estado.

Además, los nuevos Estatutos de Autonomía han incorporado la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, mediante disposiciones de tenor igual o similar al artículo 115 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, sobre la fragmentación de los objetos supraterritoriales, para permitir el ejercicio de las competencias de ejecución autonómicas en tales casos y para fomentar, a su vez, la cooperación horizontal entre las CCAA afectadas, buscando evitar, al tiempo, la intervención estatal en estos supuestos.

Las soluciones acogidas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña suscitaron dudas de constitucionalidad y ello provocó la impugnación de un gran número de sus preceptos ante el Tribunal Constitucional. Uno de nuestros objetivos al desarrollar este trabajo era verificar si dichas dudas de constitucionalidad podían ser disipadas de una forma plausible. Ciertamente, la constitucionalidad artículo 115 del EAC de 2006 ha sido ya validada por el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, de 28 de junio. No podemos decir lo mismo sobre la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía puedan contener puntos de conexión. En este punto, la decisión del Alto Tribunal nos parece criticable e intentaremos aportar argumentos que permiten rebatir sus objeciones a la opción de incorporar puntos de conexión en los Estatutos de Autonomía.

2 · Estructura del trabajo y principales tesis defendidas

Los contenidos del trabajo se estructuran como sigue. El capítulo I se centra en el análisis de los conceptos de territorialidad e interés. En concre-

to, se aborda el análisis del principio de territorialidad como límite de las competencias autonómicas y las manifestaciones normativas del mismo en la Constitución Española de 1978 y en los Estatutos de Autonomía. Asimismo, se analiza con detalle la jurisprudencia constitucional dedicada al mismo y se distinguen, principalmente, dos líneas jurisprudenciales diferenciadas en cuanto a la concepción estricta o flexible de dicho límite. También se pone de relieve que la vacilante jurisprudencia constitucional en relación a este límite nos sitúa en un escenario de incertidumbre sobre la resolución de los casos futuros y presentes llevados ante el Tribunal Constitucional. Con ello, creemos, como ya hemos manifestado, que el Tribunal Constitucional se está reservando un amplio margen de decisión para abordar los casos futuros que se presenten ante su jurisdicción. Por otro lado, en el texto defendemos que en el Estado Autonómico, pese a que parece que la competencia de las Comunidades Autónomas debe ser necesariamente territorial (excepto en aquellos supuestos expresamente previstos) no debería existir problema alguno para aceptar, con más naturalidad, los efectos extraterritoriales de las normas y actos autonómicos. A nuestro modo de ver, en muchos casos, los efectos extraterritoriales podrían ser validados constitucionalmente, de acuerdo con determinada jurisprudencia del TC, utilizando los principios de unidad del ordenamiento jurídico y de unidad de mercado como parámetro de interpretación. Estamos haciendo referencia a la aceptación de un grado de extraterritorialidad totalmente tolerable por el sistema y que a la vez reforzaría la integridad del contenido material de las competencias autonómicas.

A su vez, el capítulo hace hincapié en la concurrencia junto al límite territorial, en la jurisprudencia constitucional, de otros conceptos íntimamente relacionados con éste, como son las nociones de competencia supracomunitaria, interés supracomunitario o de interés general, y que han permitido fundamentar la competencia estatal en numerosas ocasiones. En el cuerpo del trabajo analizamos de forma crítica la jurisprudencia constitucional que ha utilizado (para algunos, abusado de) dichos conceptos e intentamos ofrecer argumentos que hubieran permitido resolver las cuestiones planteadas ante el TC de un modo distinto. Estos argumentos coinciden, en algunos casos, con los votos particulares que los propios miembros del Tribunal han ido elaborando al hilo de los procesos resueltos.

Precisamente, la recepción de estas soluciones adoptadas por el legislador estatal y avaladas por el Tribunal Constitucional subyace en los

nuevos Estatutos de Autonomía, en concreto en los preceptos del mismo tenor que el artículo 115 del EAC de 2006. En este punto, analizamos en el texto si el objetivo de estos preceptos está en disposición de ser conseguido. Básicamente, lo que se pretende con estas disposiciones es garantizar que las CCAA puedan ejercer sus competencias respecto de fenómenos que desbordan su estricto ámbito territorial, privando al Estado de competencias substantivas en estos supuestos, en los que únicamente tendrá competencias de coordinación, de forma subsidiaria. En nuestra opinión el principio de fragmentación derivado de la doctrina jurisprudencial del TC e incorporado en algunos de los Estatutos de Autonomía reformados a partir de 2005 debería permitir y facilitar que las CCAA puedan ejercer competencias respecto de objetos o fenómenos de ámbito supraterritorial, estableciéndose, en caso de ser necesarios, mecanismos de colaboración o cooperación entre las CCAA afectadas, sin que el Estado deba intervenir, más que en supuestos excepcionales y de forma subsidiaria cuando sean las CCAA las que tienen atribuidas las competencias en la materia.

A su vez, analizaremos qué juicio ha merecido dicho artículo estatutario en la STC 31/2010, de 28 de junio. Podemos avanzar, como decíamos, que el Tribunal Constitucional no ha observado tacha alguna de inconstitucionalidad relativa al precepto citado. Su argumentación será analizada.

También en el capítulo primero, nos dedicamos necesariamente de forma breve al análisis de los límites al ejercicio de las competencias autonómicas derivados de la consideración del territorio como unidad político-económica y que están estrechamente conectados a la consideración flexible o estricta que se acepte del límite de la territorialidad. Con frecuencia se ha observado, en la jurisprudencia constitucional, la utilización de los límites derivados del principio de unidad (unidad de mercado, la libre circulación de bienes y personas, el principio de igualdad en el ejercicio de derechos y deberes derivado del artículo 149.1.1ª de la Constitución y la solidaridad interterritorial) como elementos coadyuvantes para negar la eficacia extraterritorial de los actos y normas autonómicos, por tanto, reforzando la concepción estricta de la territorialidad de las competencias autonómicas. Esta operación nos resulta criticable, en la medida en que se han restringido las competencias autonómicas, existiendo, como existen, otras interpretaciones del sistema más respetuosas con su acervo competencial. En el cuerpo del trabajo, ofrecemos argumentos para considerar plenamente constitucional la extraterritorialidad de las normas y actos au-

tonómicos, en determinados supuestos y bajo premisas concretas, superándose así la interpretación estricta del principio de territorialidad de las competencias autonómicas.

El análisis del uso de la técnica de los puntos conexión en la normativa de carácter estatal como elemento para deslindar los ámbitos competenciales del Estado, por una parte, y de las CCAA por otra, es objeto de tratamiento en el capítulo II del trabajo. Para ello, en primer lugar, realizamos una aproximación al concepto de punto de conexión y ofrecemos una definición del mismo a los efectos del presente trabajo. En este momento, debemos precisar que cuando en el ámbito de la distribución territorial del poder se hace referencia al concepto de punto de conexión, en nuestra opinión, debe entenderse que nos encontramos ante un mecanismo cuya función consiste en delimitar el ámbito material de las competencias autonómicas y de las competencias del Estado. Es importante destacar que no hay que confundir esta función de delimitación de las competencias, previa a la existencia de normas o actos autonómicos, con la función que desarrollan los puntos de conexión en los supuestos en los que se produce un «conflicto normativo». Éste se produce, sólo y obviamente, una vez que las leyes ya han sido promulgadas y están vigor.

A nuestro parecer, como apuntábamos más arriba y como tratamos de argumentar en el trabajo, los puntos de conexión son un mecanismo idóneo para superar la interpretación estricta del principio de territorialidad de las competencias autonómicas que pervive, en demasiadas ocasiones, en las soluciones legislativas estatales y en las argumentaciones jurisprudenciales del Tribunal Constitucional, pero también, en ocasiones, del Tribunal Supremo. A su vez, el establecimiento de determinados puntos de conexión podría permitir una ampliación del substrato material sobre el que las competencias autonómicas pueden ejercerse de forma válida. Pese a ello, no podemos desconocer el carácter ambivalente de los puntos de conexión, puesto que, de hecho, han sido utilizados, en numerosas ocasiones, en la normativa estatal, para ampliar el ámbito material de las competencias del Estado, tanto en su vertiente legislativa como en su vertiente ejecutiva. En el segundo capítulo damos cuenta de este fenómeno y lo analizamos de forma crítica.

En segundo lugar, en este capítulo, analizamos la utilidad, en el ámbito de la distribución territorial del poder, de las clasificaciones tradicionales realizadas en otras disciplinas (Derecho Tributario y Derecho Internacional Privado) respecto a la tipología de puntos de conexión. Respecto a este

punto podemos concluir que la utilidad de dichas clasificaciones es relativa en el ámbito que no ocupa. Sin embargo, la materia sobre la que deben proyectarse influye en el legislador en el momento de escoger puntos de conexión y le hace preferir puntos de conexión subjetivos (sede social, domicilio social, etc.) cuando la norma atribuye competencias respecto a la constitución de personas jurídicas, mientras que cuando se pretende regular su actividad tienden a establecerse puntos de conexión objetivos y de carácter territorial (lugar de realización de la actividad). Por otro lado, el estudio de estas clasificaciones nos permite afirmar que la estructura de dichos puntos sí es de capital importancia en relación con las competencias autonómicas. Se ha constatado, tal y como exponemos en el cuerpo del trabajo, que la utilización de puntos de conexión acumulativos puede derivar en una reducción del ámbito material de dichas competencias, como ha sucedido, por ejemplo, en materia de seguros.

En tercer lugar, en el capítulo segundo, examinamos la competencia para establecer puntos de conexión como técnica articuladora de competencias en el Estado Autonómico. Para ello, analizamos las previsiones constitucionales y estatutarias al respecto y el uso que de esta competencia ha hecho el legislador estatal en su legislación básica, exclusiva y, también, en los Reales Decretos de Traspasos. Este análisis crítico queda complementado por la utilización de casos de muestra, o casos guía, en materias de alto contenido económico que nos permiten verificar, en la práctica, los efectos que ha tenido la atribución al Estado de dicha competencia. De acuerdo con nuestro análisis, la asignación de la competencia para establecer puntos de conexión al legislador básico o al legislador exclusivo ha comportado, en las materias estudiadas, un detrimento del margen de actuación de las CCAA. La auto-atribución de la competencia para establecer puntos de conexión que en dichos supuestos ha practicado el legislador estatal, opción validada por el Tribunal Constitucional, ha comportado que el deslinde de los ámbitos competenciales de las CCAA y del Estado quede a merced de lo que dispongan las mayorías políticas en cada momento, y ello no sólo respecto a los ámbitos competenciales en principio reservados a la competencia legislativa autonómica, sino también respecto al alcance de las competencias ejecutivas.

Finalmente, en este apartado, subrayamos que la incorporación de puntos de conexión en aquellas materias en las que se ha reconocido al Estado capacidad para ello debe ser entendida como una obligación de respeto a las competencias autonómicas por parte del legislador estatal y

ofrecemos criterios para que estos puntos de conexión puedan ser considerados garantes, o «neutros» si se prefiere, para con las competencias autonómicas. En este sentido, apuntamos que los puntos de conexión deben incorporarse preferentemente en normas integrantes del Bloque de Constitucionalidad, deben permitir la recognoscibilidad de las competencias autonómicas y respetar los principios inspiradores del sistema de reparto competencial.

En el último capítulo, analizamos el establecimiento de puntos de conexión en los Estatutos de Autonomía, con especial referencia al Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. Para ello, en primer término realizamos una caracterización de los Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes en la que destacamos que su función constitucional los hace prioritariamente normas delimitadoras de competencias y, en consecuencia, deberían tener preferencia respecto a las leyes estatales (básicas o exclusivas) al precisar ámbito competenciales. Este análisis nos permite, a continuación, afirmar que los Estatutos de Autonomía pueden (y deben, en algunos casos) contener puntos de conexión como elemento delimitador del ámbito material sobre las que las CCAA se atribuyen competencias. A nuestro entender, esta nueva regulación estatutaria debe considerarse prevalente sobre lo dispuesto en la normativa estatal anterior. Y ello, pese a que lo cierto es que los puntos de conexión establecidos en los nuevos Estatutos de autonomía poco amplían las competencias de las CCAA, ya que en muchas ocasiones son un fiel reflejo de la jurisprudencia constitucional versada hasta el momento.

Para fundamentar esta conclusión analizamos la regulación estatutaria de varias materias, que ya fueron objeto de tratamiento en el capítulo segundo, lo que los facilita comprobar que —en contraste con lo dispuesto en la ambiciosa Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de septiembre de 2005— el vigente EAC, pese a la incorporación de puntos de conexión en numerosas materias, poco ha ampliado el sustrato material sobre el que las competencias de la Generalitat pueden ser ejercidas. Es decir, los puntos de conexión utilizados más que para ampliar han servido para definir con mayor concreción el alcance material de las competencias autonómicas. A su vez, contrastaremos nuestra opinión con la defendida por el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, relativa al Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, en lo tocante a la posición del Estatuto en el sistema de fuentes y a la posibilidad de que esta norma pueda contener puntos de conexión. Como veremos, las posiciones aquí

defendidas no encajan, en ocasiones, con los argumentos ofrecidos por el TC al enjuiciar dicha norma.

Por último, el trabajo se cierra con un apartado en el que se recopilan las conclusiones parciales que se han ido avanzando, en muchos casos, a lo largo de las páginas componen esta investigación, pero en él también se formulan conclusiones generales en relación al conjunto del trabajo. Este apartado conclusivo, da paso, finalmente, a la recopilación de la bibliografía utilizada para la elaboración del trabajo.

I

TERRITORIALIDAD E INTERÉS

1 · Introducción

Desde los inicios de su labor interpretativa, el Tribunal Constitucional ha intentado delimitar y establecer el marco constitucional en el que deben desarrollarse tanto las competencias del Estado, como aquéllas atribuidas a las Comunidades Autónomas por la Constitución y por sus respectivos Estatutos de Autonomía. En numerosas ocasiones, el Tribunal al analizar el alcance funcional de las competencias estatales y autonómicas sobre una determinada materia ha traído a colación determinados principios constitucionales que operaran como límites al ejercicio de dichas competencias.

En este apartado, analizaremos con detalle la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el principio de territorialidad de las competencias autonómicas y realizaremos unas breves consideraciones sobre los límites al ejercicio de las competencias derivados de la consideración del territorio del Estado como una unidad político-económica. Nos estamos refiriendo a los principios de unidad de mercado, de libre circulación de personas bienes y servicios, de igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de los deberes y de los derechos y al principio de solidaridad interterritorial. Asimismo, trataremos el criterio del interés (general, intracomunitario, supracomunitario) como elemento definidor de las competencias del Estado y de las CCAA.

2 · El principio de territorialidad como límite de las competencias autonómicas

El Título VIII de la Constitución Española de 1978 contiene la regulación de «la organización territorial del Estado» y en él se sientan las bases que han permitido configurar un modelo descentralizado de distribución del poder, una de cuyas características más relevantes es el pluralismo jurídico derivado de la atribución de potestades normativas, en determinadas materias, a la Comunidades Autónomas que se crearan. El ejercicio de la potestades normativas de las Comunidades Autónomas se realizará de acuerdo con aquello previsto en los Estatutos de Autonomía, y en el resto del Bloque de la Constitucionalidad. Por su parte, El Tribunal Constitucio-

nal ha considerado en diversas sentencias que la territorialidad trae causa de «la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades»[7] puesto que el uso de competencias extraterritoriales ejercido por una Comunidad Autónoma podría perjudicar la autonomía de las otras. Por otro lado, es preciso destacar que el principio de territorialidad ha sido profusamente recogido en nuestro Derecho positivo, como tendremos ocasión de examinar.[8]

2.1 · La territorialidad en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía

La Constitución de 1978 establece, de forma a veces explícita y, en otros casos, de forma subyacente un criterio vertebrador que permite delimitar las potestades de los entes subestatales, que integran el sistema. Este criterio, o engranaje del sistema, no es otro que el territorio. El Tribunal Constitucional, al igual que hizo el Tribunal Supremo norteamericano tempranamente, considera que la territorialidad deriva de «la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades»,[9] puesto que el ejercicio de competencias de carácter extraterritorial por una CA podría ser nocivo para la autonomía de otra u otras Comunidades, como ya hemos apuntado.[10]

---

7 STC 44/1984, de 27 de marzo, FJ 2. A su vez la STC 132/1996, de 22 de julio, afirma de forma concurrente que «el territorio y de ahí su funcionalidad general en el entramado de distribución de competencias operada por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y demás leyes integradas en el bloque de la constitucionalidad, se configura como elemento delimitador de las competencias de los poderes públicos territoriales»; en palabras recogidas en la STC 48/1988, de 22 de marzo, «el ámbito de competencia autonómica viene dado por el principio de territorialidad (...) sin perjuicio de las posibles consecuencias extraterritoriales». FJ 3.

8 Arroyo Jiménez, L. considera que «(…), en cuanto principio jurídico, el de territorialidad no encuentra su fundamento en construcciones doctrinales más o menos fructíferas, sino en el propio Derecho positivo». Véase «El principio de territorialidad». En: *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Balaguer Callejón, F. (dir.). Sevilla: Junta de Andalucía-Instituto Andaluz de Administración Pública, pp. 95-107. La cita corresponde a la p. 99.

9 STC 44/1984, de 27 de marzo. El Tribunal considera que: «La referencia territorial con respecto a las competencias, que, como criterio general, se encuentra en todos los Estatutos de Autonomía, viene impuesta por la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas y responde a la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades». FJ 2.

10 Blasco Esteve, A. *Territori i competències autonòmiques…*, *op. cit*., p. 23. Alberto Arce Janariz analiza el papel del territorio en el proceso de descentralización y considera: «En otras palabras, tomando como hilo conductor al territorio, éste sería el eje de una cadena más compleja que podría esquematizarse así: su primer eslabón se concretaría en el binomio territorio autonomía,

Por otro lado, se ha afirmado que, a luz de la regulación constitucional, las CCAA se han configurado como entidades gestoras de intereses circunscritos a su territorio. Por tanto, el territorio constituiría un límite de las competencias autonómicas, en primer lugar, y a su vez, es criterio recurrente en la Constitución y en los Estatutos para operar la distribución de competencias.[11] En el mismo sentido se manifiesta Santolaya Machetti quien considera que de acuerdo con el artículo 137 las CCAA únicamente pueden gestionar intereses que no desborden sus respectivos ámbitos territoriales. De ello el autor deriva que las CCAA únicamente podrán ejercer sus competencias en el ámbito de su propio territorio y solamente podrán realizar actos jurídicos que afecten al mismo. Sin embargo, considera que debe tratarse el principio de territorialidad como un límite relativo, no absoluto, de la actuación de las CCAA. El autor afirma que existen justificaciones para el entendimiento del límite territorial como un límite relativo o flexible de las competencias autonómicas. En primer lugar, apunta a la admisión por parte del TC de las consecuencias de hecho de las normas y actos autonómicos fuera de sus respectivos territorios, puesto que de no ser así se les estaría privando de su capacidad de actuación. En segundo lugar, constata la existencia de determinadas materias competenciales que han sido atribuidas a las CCAA (por ejemplo, cursos fluviales) cuya naturaleza implica la necesaria actuación de varias regiones, sin que quepa argüir que la Constitución les priva de estas competencias porque su actuación está limitada territorialmente. Finalmente, considera que si se admite el principio de territorialidad estricto de las competencias autonómicas se está vaciando de contenido el artículo 145 de la CE donde «se establece (...) un supuesto de ejercicio de competencias que por hipótesis supone la existencia de un interés que desborda los límites de una concreta Comunidad».[12]

---

desglosándose en dos planos: el territorio como elemento retenido para efectuar la descentralización del Estado y el carácter territorial de las Comunidades Autónomas. Su segundo eslabón tendría por base el binomio territorio-competencia, subdistinguiendo entre el territorio como elemento definidor en la atribución de competencias y el territorio como límite de ejercicio de las competencias atribuidas. Su tercer eslabón actuaría en el plano de la ley, diferenciándose las reglas generales que postulan un tipo de eficacia espacial de las normaciones autonómicas, del papel que puede jugar el territorio en la solución de las colisiones normativas». En: *Comunidades Autónomas y conflictos de leyes*. Madrid: Civitas 1988, p. 46.

11 Sánchez Navarro A. J. «Convenios entre Comunidades Autónomas». En: Alzaga, O. (dir.) *Comentarios a la constitución española de 1978* [Recurso electrónico]. Madrid: Edersa, 1996-1999. Tomo XI – Artículos 143 a 158 de la Constitución Española de 1978, p. 77.

12 Santolaya Machetti, P. *Descentralización y cooperación*. Madrid: Instituto de Estudios Locales, pp. 337-379.

También se ha afirmado que el principio de territorialidad puede tener un alcance distinto en función de si debe predicarse de competencias ejecutivas o de competencias legislativas (STC 86/1988), sin que la limitación territorial de la eficacia de las normas y actos pueda significar que le esté vedado a las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio del Estado (STC 37/1981).

Así, se recoge en los artículos correspondientes de los Estatutos de Autonomía, mediante referencias explícitas de carácter general (arts. 7 del EA Andalucía referido a las normas autonómicas y 43 referido al alcance y efectos del ejercicio de las competencias autonómicas; 70.2 EA Aragón; 33.1 EA Cantabria; 39.1 EA Castilla-La Mancha; 115.1 EA Cataluña;[13] art. 37.1 EA Galicia.; art. 10 EA Baleares; Art. 34.1 EA Madrid; art. 43.1 EA Navarra; art. 20.6 EA País Vasco; art. 15.1 EA Asturias.; art. 15.1 EA Murcia). En los Estatutos de Autonomía de Canarias, Castilla León, Comunidad Valenciana y La Rioja, no se contienen normas generales que delimiten el alcance territorial de las competencias de los poderes de la Comunidad. En estos últimos casos por tanto, se atenderá, como no puede ser de otro modo, a lo ya dispuesto en la Constitución.[14] Estos preceptos, de carácter general, establecen un nexo entre el ejercicio de las competen-

---

13 Hay que recordar que la doctrina puso de manifiesto que el principio recogido en el art. 25.1 del EAC 1979 ("Totes les competències esmentades en els articles anteriors i d'altres en aquest Estatut s'entenen referides al territori de Catalunya») debía leerse, necesariamente, a la luz de lo dispuesto en el art. 7 del mismo Estatuto, puesto que mientras que el primero determinaba una regla general referida a todo tipo de competencias, el segundo sólo se predicaba de las competencias normativas. Salas Hernández, J.: «La potestad legislativa». En: *Comentaris jurídics a l'Estatut d'Autonomía de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, 1982, p. 201. Riu Fortuny, R. considera que la nueva formulación que del principio de territorialidad realiza el Estatuto de Autonomía de Catalunya de 2006 «*enllaça amb la superació del concepte estricte de comunitat autónoma com a poder públic territorial per elevar-lo a la naturalesa de poder polític representatiu de la comunitat de persones —en el sentit sociològic— asentades en aquest territori, i que com a poder públic gaudeix d'autonomia per a la gestió d'interessos d'aquesta comunitat (art. 137 CE) més enllà d'aquest territori que serveix de punt partida per delimitar el grup social que integra la comunitat*». En: «La regulació de l'abast territorial i els efectes de les competències». En VVAA. *La distribució de competències en el nou Estatut*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-IEA, 2007, pp. 87-88.

14 Muñoz Machado explica que «El ámbito de la autonomía y el límite de validez de las resoluciones de las Comunidades autónomas tiene una referencia territorial concreta (art. 137 de la Constitución: «El estado se organiza territorialmente en Municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». En: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Vol. I. Madrid: Ed. Civitas, 1982, p. 192.

cias atribuidas por los Estatutos de Autonomía y el espacio físico en el que éstas se desarrollarán legítimamente.[15]

Se ha afirmado que la referencia constitucional al territorio de las regiones o Comunidades que se constituyan establece su base espacial y fija el límite de las competencias atribuidas a estos entes. Por ello se ha concluido que el territorio debe ser considerado como el ámbito espacial en el que deben desarrollarse los poderes de las CCAA, atendiendo a su vez a la causa final de dicha atribución competencial, que no es otra que la gestión de sus intereses respectivos. Las CCAA deben incorporar, por tanto, en las normas que dicten al desarrollar sus competencias, el criterio de delimitación territorial propio de nuestro sistema de distribución competencial. En este sentido, al ser las normas autonómicas territoriales, deberá verificarse la existencia en las mismas de circunstancias (conexiones) que permitan vincular de forma suficiente la norma al ámbito especial donde se pretenda aplicable.[16]

Lo que sucede, ya de partida, es que la noción de territorialidad, y por extensión el concepto de extraterritorialidad, son conceptos ambiguos, como parte de la doctrina ha subrayado.[17] Es decir, en función del parámetro sobre el que se analice una norma, se podrá dar un sentido u otro a los conceptos de territorialidad y de extraterritorialidad. La territorialidad y, *a contrario*, la extraterritorialidad se pueden referir, en primer lugar, a la fuerza obligatoria —esto es, respecto de qué autoridades jurisdiccionales

---

15 Como recuerda Pomed Sánchez, citando a Arce Janariz: «El sentido de estos preceptos estatutarios no radica tanto en la afirmación del principio de territorialidad sino en la previsión de una serie de excepciones al mismo». En: «Competencias y territorio en los nuevos Estatutos de Autonomía». Dentro de *Informe Comunidades Autónomas 2007*. Barcelona: Institut de Dret Públic, 2008, pp. 109-125. La cita corresponde a la p. 116.

16 Pérez Milla, J.L.: *La territorialidad en el ordenamiento plurilegislativo español*. Valencia: Cierec, 1999, p. 16. El autor se está refiriendo a la utilización de puntos de conexión, es decir, «de elementos de la relación jurídica que por estar localizados en la esfera de aplicación de un ordenamiento territorial conllevan la aplicación de ese ordenamiento», *ibídem*, p. 17. La utilización de estos puntos de conexión en el Estado Autonómico y su adecuación constitucional se abordan en un capítulo posterior del presente trabajo.

17 López Espadafor, C.M.: «El concepto de territorialidad desde la perspectiva de la Ley General Tributaria». En: Isidoro Martín Dégano, Antonio Vaquera García, Gerardo Menéndez García (coords.) *Estudios de derecho financiero y tributario en homenaje al profesor Calvo Ortega*, Vol. 1. Valladolid: Lex Nova, 2005, pp. 131-150. En este sentido también Coughlan, S.; Currie, R.J *et al*. se hacen eco de la ambigüedad que comporta la expresión «act extraterritorially». «*Global Reach, Local Grasp: Constructing extraterritorial jurisdiction in the age of Globalization*». *Prepared for the Law Commission of Canada, June 23rd 2006*. Texto disponible en: http://www.library.dal.ca/law/Guides/FacultyPubs/Joint/GlobalReachFinal.pdf, p. 2.

son las que aplican una norma—; en segundo lugar pueden predicarse del ámbito material —a quién y a qué se aplica—; y finalmente, estas dos nociones pueden ser relativas a la operatividad de la norma, es decir, a los efectos que provoca la aplicación de la misma.[18]

Aún y así, la territorialidad inserta en las normas que atribuyen competencias a las CCAA, como un condicionante espacial de las circunstancias (ámbito material) que válidamente puede regular el legislador autonómico, juega en el momento de la producción normativa, es decir, en el momento de concepción de la ley autonómica.[19] Pero el hecho que la normativa autonómica únicamente pueda contener como regulados las relaciones, los hechos o las circunstancias localizables en el territorio de la CA, no implica necesariamente que esta legislación, como acto ya producido, no pueda producir efectos más allá del territorio de la CA. Por tanto, puede considerarse el principio de territorialidad es un límite a la validez de las normas autonómicas pero no necesariamente de su eficacia.

En este punto, hay que tener en cuenta que mientras los Estatutos de Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid y Murcia no contienen ninguna disposición que prevea el efecto extraterritorial de sus competencias, el resto de Estatutos de Autonomía recogen supuestos que permiten excepcionar la norma general que predica la territorialidad de sus competencias. Es decir, en estos supuestos el legislador estatutario delimita materialmente el ámbito de aplicación de su ley, no en función de un criterio territorial, sino en función de criterios de conexión distintos, por ejemplo, referentes al estatuto personal. También es posible que el precepto estatutario que contenga la previsión de extraterritorialidad de las competencias autonómicas se remita a «una norma del Estado» que ha de concurrir —de forma interpuesta— para que dicha extraterritorialidad pueda producirse válidamente.

Así, el Estatuto de Andalucía prevé, en su artículo 7 que las normas autonómicas «podrán tener eficacia extraterritorial cuando así se deduzca de su naturaleza y en el marco del ordenamiento constitucional», mientras que en el artículo 43 se dispone respecto del alcance de las competencias y los efectos que éstas produzcan que «el ejercicio (…) desplegará su efica-

18 Arce Janariz, *op. cit.*, p. 51 y ss.

19 Precisamente, los puntos de conexión establecidos en los nuevos Estatutos de Autonomía impiden que la territorialidad de las competencias se inserte de forma estricta en su delimitación material. Es decir, permiten que las competencias legislativas de las CCAA se puedan ejercer respecto de fenómenos no entera ni exclusivamente localizados en su territorio.

cia en el territorio de Andalucía, excepto los supuestos a que hacen referencia expresamente el presente Estatuto y otras disposiciones legales del Estado que establecen la eficacia jurídica extraterritorial de las disposiciones y los actos de la Junta de Andalucía». En el caso de Aragón, la dicción del artículo 70 de su Estatuto de Autonomía, reproduce miméticamente lo dispuesto en el art. 43 del Estatuto andaluz. En cambio, en el Estatuto de las Islas Baleares, en una previsión un tanto confusa contenida en el artículo 10, se dispone que aunque, por principio, la eficacia del derecho balear es territorial esto será «sin perjuicio de las normas para resolver los conflictos de leyes y de las excepciones que puedan establecerse en cada materia». Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Cataluña, se establece en el artículo 115, el alcance y los efectos de las competencias se entenderán referidos al territorio de la Comunidad «excepto los supuestos a que hacen referencia expresamente el presente Estatuto y otras disposiciones legales que establecen la eficacia jurídica extraterritorial de las disposiciones y los actos de la Generalitat».

Una de las regulaciones estatutarias de la extraterritorialidad que presenta mayores diferencias con las examinadas hasta el momento, es la prevista en LORAFNA, ya que se prevé la conexión territorial entre la legislación navarra y su ámbito de aplicación pero «sin perjuicio de la eficacia personal que, en los supuestos previstos en los Convenios para materias fiscales entre Navarra y el Estado o en la legislación estatal, puedan tener las normas dictadas por las instituciones forales». En este caso, la previsión estatutaria de los efectos extraterritoriales, en virtud de una conexión personal, de las normas emanadas de la Comunidad Navarra se restringe a la materia fiscal y debe estar prevista en los Convenios establecidos con el Estado.

Finalmente, en el caso del País Vasco, el artículo 20.6 de su Estatuto de Autonomía determina que «salvo disposición expresa en contrario, todas las competencias mencionadas en los artículos anteriores y otros del presente Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial del País Vasco».[20]

---

20 En la STC 72/1983, de 29 de julio, el Tribunal se pronuncia sobre el artículo 20 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, donde se contiene una excepción expresa a la territorialidad de las competencias autonómicas Una vez resuelto de modo afirmativo el primer problema planteado, el de la competencia legislativa de la Comunidad en materia de cooperativas, es necesario determinar el ámbito territorial de la competencia asumida. Es decir, si la competencia se extiende de modo exclusivo o no a las relaciones jurídicas de carácter cooperativo que se produzcan en el ámbito territorial del País Vasco. Para resolver esta cuestión es necesario partir del art. 20.6 del propio Estatuto, el cual establece que: «Salvo disposición expresa en contrario, todas las competencias mencionadas en los artículos anteriores y otros del presente Estatuto se entienden

Es decir, necesariamente debe existir en otro precepto o norma la previsión del alcance extraterritorial de la competencia autonómica.

Como vemos, los preceptos de los Estatutos de Autonomía plasman tres dimensiones distintas, en función de si se ocupan, en primer lugar, de un objeto de regulación de carácter extraterritorial, o bien, en segundo lugar, de un supuesto regulado por la ley personal, o bien, en tercer lugar si se ocupan de la articulación de los efectos extraterritoriales. Es decir, en algunos casos, la extraterritorialidad se predica del objeto de regulación y los Estatutos arbitran y validan la competencia de la Comunidad en estos supuestos. A su vez, otros preceptos arbitran la regulación de supuestos regidos por estatuto personal, ello hará aplicable la ley autonómica más allá de su respectiva demarcación territorial. Finalmente, los preceptos autonómicos articulan la posibilidad de que las normas y actos autonómicos puedan tener efectos extraterritoriales, aunque hayan sido o promulgados respecto de un ámbito material territorialmente limitado al perímetro de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Es importante señalar, para concluir, que no debe confundirse la eficacia extraterritorial de las normas autonómicas con el surgimiento de conflictos de leyes de naturaleza interregional, cuya resolución venga dispuesta por las normas reguladoras del tráfico interregional dictadas por el Estado en virtud de su competencia *ex* artículo 149.1.8. Consideramos que la producción de determinados efectos extraterritoriales derivados del ejercicio de las competencias autonómicas es consustancial a la estructura compuesta del Estado, y dependerá de la articulación de la norma autonómica, dictada por un ente competente, y de sus destinatarios. Además como veremos a continuación, la legitimidad de estos efectos extraterritoriales derivaría del principio de unidad del ordenamiento jurídico y no de una habilitación concedida por una norma estatal.[21]

---

referidas al ámbito territorial del País Vasco. De acuerdo con este precepto, las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma han de entenderse referidas al ámbito territorial del País Vasco, «salvo disposición expresa en contrario». Esta disposición expresa, que vendría a determinar de otra forma el ámbito territorial de la competencia asumida en algún supuesto determinado, ha de estar contenida en el bloque de la constitucionalidad, de acuerdo con el art. 28 de la LOTC, es decir, con carácter general, en la Constitución, el Estatuto o en las Leyes determinadoras de las competencias, en el marco de la Constitución. (...) en ausencia de tal disposición expresa hay que entender que la competencia asumida en materia de cooperativas lo ha sido en cuanto a las entidades de este carácter que desarrollen su actividad cooperativa exclusivamente en el ámbito territorial del País Vasco» (FJ 4).

21 En el mismo sentido Pomed Sánchez, *op. cit.*, p. 120.

2.2 · El tratamiento de la territorialidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

2.2.1 · Introducción

Uno de los aspectos fundamentales de nuestro sistema constitucional de distribución del poder es la relevancia que adquiere el concepto de «territorio». La importancia del concepto y su plasmación en el principio de territorialidad que se predica de las competencias autonómicas no implican que pueda ser usado, en cualquier caso, como mecanismo general de atribución de competencias, excepto cuando la Constitución así lo prevé expresamente. En caso contrario, podría producirse una reducción del ámbito competencial autonómico, facilitando correlativamente al Estado su actuación en cualquier asunto de ámbito supraautonómico incluso en ámbitos materiales reservados a la competencia autonómica.[22]

En la STC 243/1994, el Tribunal Constitucional apunta la importancia creciente de los efectos extraterritoriales de los actos y de la normativa emanados de una instancia de poder concreta. En el Estado Autonómico detectamos esta problemática en relación con los actos y disposiciones aprobados por las Comunidades Autónomas. Nos encontramos, pues, ante uno de los aspectos más importantes del ejercicio de la autonomía, como es el ámbito espacial en el que deben desarrollarse las competencias de las diecisiete Comunidades Autónomas y donde tienen que surtir efectos las normas y actos que de ellas emanan.

Nuestro análisis parte del valor que se concede al territorio en el momento de atribuir competencias a las Comunidades Autónomas y al límite en que éste se erige en el momento de ejercicio de las mismas. Parece, sin embargo, que la determinación del contenido del principio de territorialidad sigue siendo problemática. A título de ejemplo, cabe recordar que en los inicios del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el Documento elaborado por la Comisión de Estudio para la profundización del Autogobierno se aboga —en el apartado «Las recomendaciones de

---

22 Pastor Mesanza, M. *L'abast territorial de les competències autonòmiques*. Colección: La conflictivitat competencial. Barcelona: Generalitat de Catalunya-IEA, 1992, p. 119. Esta línea se inscribe en el mismo sentido que la argumentación de autores como Blasco Esteve apuntaban a finales de los años 80. Véase «Abast territorial de les competències autonòmiques (EAC 25.1). En: *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Vol. I. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1988, pp. 341-355.

la Comisión», en lo que atañe a la recuperación del reparto competencial potencialmente incorporado en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979— por «instar a la modificación de la normativa estatal pertinente en lo que respecta a la definición de los principios de territorialidad e interés general y establecer los convenios con otras Comunidades Autónomas cuando los límites de la territorialidad puedan significar un obstáculo para la adecuada prestación de servicios y funciones de titularidad autonómica».[23]

Por otro lado, como la doctrina pone de manifiesto, el criterio territorial no es útil en determinadas materias que precisan del establecimiento de otros parámetros que permitan desarrollar las competencias autonómicas asumidas estatutariamente en supuestos en los que el objeto sobre el que éstas recaen desborda el ámbito territorial de la Comunidad, puesto que en caso contrario las CCAA se verían privadas de competencias les «deben pertenecer y que tienen reconocidas».[24] Obviar el criterio de la territorialidad estricta implica en estos casos ensayar fórmulas que posibiliten la generación válida de efectos extraterritoriales por parte de los actos y normas autonómicos.

En la jurisprudencia un tanto errática del Tribunal Constitucional podemos observar dos líneas doctrinales por lo que al tratamiento del principio de territorialidad respecta y de los supuestos en que se permite la extraterritorialidad de las competencias autonómicas y en qué grado.[25]

2.2.2 · Tendencia jurisprudencial flexible

En un primer momento, el TC parece apostar por acoger abiertamente la eficacia extraterritorial de las decisiones y normas autonómicas (tendencia jurisprudencial flexible). Esto se demuestra en la argumentación de la STC 37/1981. La STC se inclina por admitir con naturalidad la producción de efectos indirectos de una norma vasca fuera del territorio de la CA del País Vasco. Lo hace basándose en el principio de unidad que informa el ordenamiento jurídico español y la imposibilidad de fraccionarlo en «compartimentos estancos». Este principio tiene una doble función en

---

23 *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*. VI Legislatura. núm. 366, p. 40. La traducción es nuestra.

24 Por todos, véase Muñoz Machado, S. *Tratado de Derecho Administrativo y de Derecho Público General* (Vol. III) Madrid: Iustel, 2009, p. 476.

25 Lasagabaster, I., *op. cit*., p. 795.

nuestro ordenamiento, puesto que actúa como límite de las competencias autonómicas, pero también como elemento flexibilizador de su alcance, en determinados casos. Esta interpretación del TC se decanta hacia una concepción federalizante del sistema, es decir, se acerca a soluciones planteadas en sistemas federales como el alemán. La STC resuelve un recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno del Estado contra Ley del Parlamento Vasco 3/1981, de 12 de febrero, sobre Centros de Contratación de Cargas en Transporte Terrestre de Mercancías. La argumentación de la representación procesal del Estado fundamenta la pretendida inconstitucionalidad de la Ley en que la misma se refiere a ofertas de transporte «con origen en Euskadi» y considera que sería necesario que estuviera limitada a los transportes con origen y destino en esta CA. El Tribunal salva la constitucionalidad de la norma impugnada admitiendo tal formulación.

Dentro de esta tendencia también cabe enmarcar la STC 91/1985 que resuelve un conflicto positivo de competencias promovido por la Generalitat de Cataluña contra Resoluciones de la Dirección General de Salud —dependiente del Ministerio de Sanidad y Consumo— sobre autorización e inscripción en el Registro Sanitario de determinados productos. El TC declara que es competencia de la Generalitat llevar a cabo esta actividad, permitiendo a la vez, que las autorizaciones por ella concedidas produzcan efectos extraterritoriales, puesto que incardina esta actividad dentro de la competencia asumida por la Generalitat en materia de sanidad interior.[26]

Mediante esta línea jurisprudencial el Tribunal Constitucional puso las bases para admitir la legitimidad de los efectos extraterritoriales de los actos autonómicos realizados válidamente en los respectivos territorios de las Comunidades Autónomas. Aunque lo cierto es que el Tribunal Constitucional ha ido matizando, caso por caso, la intensidad de los efectos de los efectos extraterritoriales de las competencias y ajustando su alcance respecto de las competencias del resto de Comunidades Autóno-

26 El Tribunal en el FJ 4 *in fine* resume el caso considerando que: «Se trata como se ve de dos niveles competenciales. Uno, de la Administración Central, referido a «criterios técnicos de aplicación» esto es, las listas positivas, de la competencia estatal, por su carácter normativo y básico. Otro, de la Administración Autonómica, competente para el otorgamiento e inscripción singularizada, con sujeción a estos criterios técnicos de aplicación, o listas positivas, por tratarse de «ejecución» en «materia sanitaria interior» de la normativa básica emanada del Estado».

mas afectadas. Por ello, en nuestra opinión la jurisprudencia constitucional no ofrece una línea clara que permita discernir cuándo y en qué medida los efectos extraterritoriales de las competencias autonómicas o de sus actos válidamente producidos pueden ser considerados conformes con el modelo de distribución territorial del poder establecido en la Constitución. Consideramos, por un lado, que la jurisprudencia constitucional brinda poca seguridad jurídica al respecto y, por el otro, mediante esta falta de definición, el Tribunal se reserva un amplio margen de decisión para afrontar los futuros conflictos o recursos que se le presenten.

En la misma tendencia que venimos comentando, puede enmarcarse la STC 223/2000. Ésta resuelve un conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña en relación con el RD 1085/1992, por el que se aprueba el Reglamento de la actividad de distribución de gases licuados del petróleo. La Generalitat ha asumido las competencias ejecutivas en dos ámbitos que concurren en el caso, es decir, en materia de comercio interior y de régimen energético. La *ratio* de la STC se basa en la distinción normativa entre «operadores del sector» dedicados a suministrar el producto al mercado nacional y «empresas suministradoras» encargadas de abastecer a los consumidores finales. La Generalitat a parecer del Tribunal es quien ostenta la competencia para autorizar y por tanto, para cancelar la inscripción del registro del sector de las empresas suministradoras. Por el contrario, en lo que respecta a los operadores éstos están sometidos, por la importancia de los intereses en juego (abastecimiento adecuado del mercado nacional), a la potestad no únicamente normativa, si no también ejecutiva, del Estado. En este supuesto, la autorización expedida por la Generalitat de Cataluña producirá efectos extraterritoriales. En esta sentencia se combinan como criterios de delimitación de las competencias, por un lado, el elemento territorial y, por otro, el criterio del interés respectivo de cada Comunidad Autónoma y el interés general.[27]

Esta última STC citada, la 223/2000, junto con otras estudiadas en el presente trabajo, en concreto las SSTC 175/1999, la 194/2004 y la 33/2005,

---

27 De acuerdo con Pomed Sánchez, L. «(...) el reconocimiento de la eficacia supraterritorial de las normas y actos autonómicos no se efectúa en términos de excepcionalidad sino que resulta del principio de unidad del ordenamiento y garantiza su funcionalidad práctica. En particular, el Tribunal Constitucional ha venido insistiendo en que la adecuada operatividad del orden constitucional y estatutario de distribución de competencias requiere una interpretación flexible del principio de territorialidad (…)», *op. cit.*, p. 117.

conforma una doctrina jurisprudencial que ha venido a denominarse de la supraterritorialidad.[28] Esta doctrina jurisprudencial, aboga por no permitir una gestión centralizada estatal, en determinados casos, en los que la dimensión supraterritorial del objeto sobre el que debían ejercerse competencias autonómicas de ejecución podría haber justificado la reserva de dichas competencias a favor del Estado, salvo en casos excepcionales en los que por la naturaleza de la materia se requiera una ejecución única de tipo estatal. Esta jurisprudencia que niega la virtualidad de la supraterritorialidad como título competencial a favor del Estado arranca, según el propio Tribunal, de la STC 329/1993 dictada en materia de declaración de espacios naturales protegidos.

Por otro lado, el Tribunal ha negado, como regla general, que la virtual extraterritorialidad de los efectos derivados del ejercicio de una competencia autonómica sea un criterio para poder desplazar a manos estatales la titularidad de la competencia controvertida. Así lo hace el Tribunal en la STC 243/1994, que resuelve un conflicto positivo de competencias entre el Estado y la Generalitat de Cataluña al amparo del RD 1407/1987, de 13 de noviembre, por el que el que se regulan las «entidades de inspección y control reglamentario en materia de seguridad de los productos, equipos e instalaciones industriales». La Generalitat sostuvo que esta normativa invadía las competencias autonómicas en materia de industria (art. 12.1.2 EAC 1979), y en concreto, que perdía sus facultades para regular las actividades de inspección y control en la materia, que son facultades estrictamente ejecutivas. El TC dictamina que es el Estado quien ostenta la competencia para establecer los puntos de conexión territoriales que estime oportunos para «determinar la Comunidad Autónoma a la que le corresponde otorgar la autorización de esas entidades que pretenden desarrollar una actuación de alcance superior al territorio de una Comunidad Autónoma», y por tanto considera contrarios a la Constitución determinados preceptos impugnados.

En la ya citada STC 329/1993, se apunta la excepción de lo que es la regla general comentada y se concluye que:

---

28 Las STC 243/1994, de 21 de julio, se refiere a la autorización de las entidades de inspección y control de seguridad industrial; la STC 175/1999, de 30 de septiembre se ocupa del control policial de libros-registro y otros documentos obligatorios para determinados establecimientos; la STC 223/2000, de 21 de septiembre resuelve el caso de la inscripción registral de operadores de gases licuados del petróleo.

> A este traslado de titularidad (de una competencia autonómica hacia el Estado) ciertamente excepcional, tan sólo puede llegarse, cuando, además del alcance territorial superior al territorio de una comunidad autónoma del objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación.[29]

El Tribunal considera, además, en el FJ 4, que la retención por parte del Estado de facultades ejecutivas en aquellas materias en las que tiene competencia para dictar la legislación básica, únicamente se puede producir, aunque de manera excepcional, cuando los actos de ejecución estatales estén orientados a evitar, por razón de la materia, «daños irreparables y para asegurar la consecución de la finalidad objetiva que corresponde a la competencia estatal sobre las bases». Ello ya se había afirmado en la STC 48/1988.

Esta doctrina jurisprudencial ha sido relevante al establecer el «principio del fraccionamiento», recogido con posterioridad en varios de los Estatutos de Autonomía reformados a partir de 2006, básicamente, siguiendo la estela del nuevo Estatuto catalán. Esta línea argumental del Tribunal se gestó en varias sentencias, primariamente en las SSTC 329/1993 y 243/1994, y actualmente se considera doctrina consolidada o «reiterada» según ha afirmado el TC en la STC 194/2004 referida a la gestión de parques nacionales de ámbito territorial supraautonómico, en la que trae a colación su decisión adoptada en la STC 223/2000, de 21 de septiembre sobre actividad de distribución de gases licuados del petróleo, ya comentada. También en la STC STC 33/2005, se cita lo dispuesto en la STC 243/1994 y se considera contrario al orden competencial el que corresponda de forma exclusiva a la Administración General del Estado la facultad

---

29 En 1982 Muñoz Machado anticipaba que «no es nada inusual la superación del límite del territorio; su relativización en algunos casos. Es más en el campo propio de las Comunidades Autónomas puede afirmarse que así deberá ocurrir en ocasiones si se emplean, como parece necesario, las nuevas fórmulas de relación entre las autonomías entre sí y entre éstas y el Estado que se aplican en todos los federalismos y regionalismos actuales. (...) no puede sostenerse en términos absolutos el criterio de que cualquier operación o problema que supere los límites del territorio regional entra de lleno en la competencia del Estado; está también abierta, por ejemplo, la vía de los convenios entre las Comunidades Autónomas (art. 145.2) para la atención de un asunto común; en el marco de estos convenios pueden reconocerse efectos en territorio ajeno a las de decisiones de una Comunidad autónoma; (...)». En: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*., *op. cit*., p. 199.

para designar entidades de acreditación de verificadores medioambientales y la efectiva designación de la Entidad Nacional de Acreditación, cuya actividad de tipo ejecutivo correspondería en este ámbito a la Administración de la Generalitat de Cataluña —parte recurrente en el proceso—, de acuerdo con lo dispuesto en el EAC 1979. La lógica que ampara esta construcción jurisprudencial debe enmarcarse en la necesidad de preservar la integridad de las competencias autonómicas y está en sintonía con amparar, desde el principio de unidad ordinamental, los efectos extraterritoriales de las normas y actos autonómicos.

Finalmente, el Tribunal Constitucional distingue respecto a la extraterritorialidad de los actos y normas autonómicos entre la producción de efectos jurídicos y la realización de meros efectos de hecho en territorio de otra u otras CCAA para considerar vulnerado el principio de territorialidad. Además, el Tribunal considera que estos efectos, para que resulten invasivos de las competencias atribuidas a otra CA deben ser reales y no meramente potenciales. En concreto en la STC 195/2001, de 4 de octubre de 2001, en su FJ 3 el Tribunal afirma que las competencias de las CCAA deben tener como soporte y presupuesto el territorio, respetando el principio de territorialidad que se erige como límite para el ejercicio de dichas competencias. Pese a ello, el Tribunal subraya que:

> (...) también deben tenerse en cuenta, en segundo plano, los efectos jurídicos que pueden derivarse del ejercicio de una competencia autonómica, pues no sólo pueden producirse en el territorio de la Comunidad que ejerce la competencia sino también en el de otra, por ejemplo, si al dictar una disposición o un acto determinado una Comunidad extiende la regulación o el mandato más allá de su territorio, incidiendo así en la actividad de personas que residen fuera de la Comunidad que las dicta. Es posible por tanto una invasión competencial en atención a los efectos de un acto o de una disposición autonómica si llega a producirse una contradicción de derechos o deberes jurídicos por la incidencia en una actividad determinada tanto del acto o disposición propia como de un acto o disposición ajenos. Ahora bien, para que este segundo supuesto tenga lugar es necesario, por una parte, que la disposición o el acto de una Comunidad Autónoma con incidencia en el ámbito de otra produzca efectos normativos o de otro tipo pero siempre jurídicos, no simples efectos de hecho y, por la otra, que se trate de efectos jurídicos con un contenido actual, nunca potenciales o hipotéticos (...). (FJ 3)

2.2.3 · Tendencia jurisprudencial estricta

Este «principio de fraccionamiento» últimamente desarrollado, no ha sido óbice para que el Tribunal se haya apartado de esta línea jurisprudencial, permitiendo, por ejemplo, la retención en manos del Estado de actuaciones ejecutivas, en reiteradas ocasiones, en aquellos casos en que el Estado ha abogado por la utilización de títulos competenciales de carácter horizontal como el art. 149.1.13 CE, de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Estas sentencias están imbuidas de la concepción territorial estricta y conforman una tendencia jurisprudencial restrictiva de las competencias autonómicas en muchas ocasiones.[30]

El Tribunal ya desde los inicios de los años ochenta, adoptó un entendimiento estricto del límite territorial respecto del ejercicio (y de los efectos) de las competencias autonómicas. Refiriéndose a esta doctrina jurisprudencial Santolaya Machetti criticó la excesiva rigidez con la que el Tribunal Constitucional estaba interpretando el principio de territorialidad, que conllevó la prohibición de cualquier efecto extraterritorial producido por las normas y actos autonómicos. En caso de producirse este desbordamiento del ámbito territorial, la competencia, a juicio del Tribunal, debía reservarse al Estado, privando a la CA de una competencia legítimamente asumida.[31] Según García de Enterría la concepción estricta del principio de territorialidad deriva de la consideración de que «una cuestión que en su propia realidad afecta a varias Comunidades Autónomas no puede ser resuelta por una sola sin interferir en los intereses de las demás».[32] Pese a la exactitud de esta afirmación, lo que de ella no puede inferirse es la competencia estatal sobre este objeto de carácter «interco-

---

30 En opinión de Sánchez Navarro, J. A. la naturaleza territorial de las CCAA y de sus competencias es difícilmente discutible, cuestión que no obsta para que pueda debatirse en torno al grado en que «opera la territorialidad como límite de dichas competencias autonómicas, es decir, si se trata de un límite absoluto o relativo. En este punto, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado de manera tajante afirmando la estricta territorialidad de las competencias, si bien con matices». En: «Convenios entre Comunidades Autónomas». En: Alzaga, O. (dir.) *Comentarios a la constitución española de 1978* [Recurso electrónico]. Madrid: Edersa, 1996-1999. Tomo XI – Artículos 143 a 158 de la Constitución Española de 1978, p. 77.

31 Santolaya Machetti, P. *Descentralización y cooperación*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1984, p. 377.

32 García de Enterría, E. *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*. Madrid: Civitas, 1983, p. 68.

munitario» o «supracomunitario», puesto que existen otros mecanismos que permiten articular la actuación conjunta de todas aquellas CCAA afectadas.

En esta línea jurisprudencial que interpreta el principio de territorialidad de forma estricta podemos incluir, en primer lugar, la STC 48/1982 que resuelve un conflicto de competencias planteado por el Estado contra las resoluciones dictadas por el Departamento de Trabajo de la Generalitat de Cataluña sobre convenios colectivos de dos empresas domiciliadas en Cataluña y con sus centros de producción concentrados en esta CA y que únicamente tenían delegaciones fuera de Cataluña.[33] El hecho que estos convenios fueran aplicables a las delegaciones fuera de Cataluña implica, según el TC, que la competencia pasa a ser estatal.

También el Tribunal aplica el principio de territorialidad de forma estricta en la STC 1/1982, sobre régimen jurídico de las Cajas de Ahorro. Con esta jurisprudencia, el TC impide la producción de efectos extraterritoriales a las decisiones de las CCAA en la materia. El Tribunal concluye, en este caso, que permitir la producción de efectos extraterritoriales a la normativa vasca sobre Cajas de Ahorros supondría otorgar competencias de inspección y control a la Administración vasca en relación con la totalidad de la persona jurídica y no únicamente con la parte de la misma ubicada en el País Vasco.[34]

De la misma forma, la STC 154/1985 se incardina en la segunda de las tendencias jurisprudenciales que venimos comentando. El caso dirime un conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno del Estado. Se consideró que el segundo apartado del artículo 2 del Decreto 120/982, de 5 de noviembre de la Junta de Galicia, vulneraba las competencias del Estado cuando disponía que: «El ámbito de actuación del Instituto Gallego

---

33 Una posición crítica con la doctrina jurisprudencial en este caso es la mantenida por Santolaya Machetti, P. En: *Descentralización y cooperación*, *op. cit*., p. 378.

34 En el FJ 4 de la STC 165/1985 se hace referencia al razonamiento de la STC 1/1982 de Cajas de Ahorro. «A lo anteriormente expuesto hay que añadir que la autorización otorgada a la cooperativa supone una ampliación de su actividad financiera que le permite la absorción de recursos de terceros no socios fuera de la CA donde tiene su domicilio social, recursos que en gran medida serán invertidos posteriormente en ella, lo cual implica, como señaló la Sentencia de este Tribunal de 28 de enero de 1982 en su FJ 11 en relación con la expansión de las Cajas de Ahorro, un conflicto de intereses que tiene alcance supracomunitario y cuya solución, por tanto, corresponde al Estado». La misma argumentación se utiliza en el caso de la STC 1/1986, que resuelve un conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Catalunya contra algunos preceptos del RD 2075/1982, de 9 de julio, sobre actividades y representaciones deportivas internacionales.

de Bachillerato a Distancia abarcará el territorio de la Comunidad Gallega. Su aplicación se extenderá también, en su caso, a los emigrantes y a las Comunidades Gallegas asentadas fuera de Galicia». El Tribunal afirmó que la titularidad de la competencia controvertida (aplicación de las enseñanzas del Instituto Gallego de Bachillerato a distancia a personas residentes fuera de Galicia) corresponde al Estado, cuando se tenga que desarrollar en el extranjero o en el territorio de una Comunidad Autónoma que no tenga competencias en materia de enseñanza. En el caso en que tenga que ser aplicado en una Comunidad Autónoma con competencias en la materia, será ésta la titular de la competencia. Estas consideraciones se realizan entendiendo que se sustraen a la Comunidad Autónoma de Galicia las competencias en los casos en que estas deban ejercerse más allá del territorio de su Comunidad.

Antes de finalizar este apartado, debemos destacar que el entendimiento estricto del principio de territorialidad de las competencias autonómicas ha calado no únicamente en la jurisprudencia del TC, sino también en algún pronunciamiento del Tribunal Supremo (Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo). Nos referimos, por ejemplo, a la STS de 17 de marzo de 2009 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección tercera, que sustancia el recurso de casación 4270/2006 interpuesto por la AGE contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que desestimó el recurso interpuesto contra el último inciso del apartado 1.c) del artículo 2 del Decreto del Gobierno la Generalitat de la Cataluña 361/2002, de 24 de diciembre (ponente Oscar González González). Dicho Decreto regula el sistema de señalización orientativa de los programas de televisión. En el recurso de casación se argumentó que es la Ley 25/1994, de 12 de julio (modificada por la Ley 22/1999, de 7 de junio) la norma que delimita el ámbito competencial del Estado y las CCAA respecto a las actividades de radiodifusión televisiva. En esta Ley se dispuso que las CCAA puedan ejercer sus competencias de control e inspección de los servicios de TV cuyos ámbitos de cobertura no sobrepasen sus respectivos límites territoriales. Esta distribución competencial, de acuerdo con la parte recurrente, queda superada por lo dispuesto en el apartado 1.c) del artículo 2 del Decreto impugnado porque extiende el ámbito de aplicación de dicho Decreto a operadores de televisión cuyo ámbito de cobertura sobrepasa el límite territorial de la CA de Cataluña. La Generalitat mediante el precepto impugnado extendía su competencia a estos operadores de carácter supraterritorial, en la medida en que reali-

zaban programaciones en desconexión exclusiva y específicamente para Cataluña.

El Tribunal Supremo considera en su Sentencia que únicamente podrá regular estas transmisiones la Administración de quien dependa el operador de televisión o bien aquella Administración que le haya otorgado la concesión. El Tribunal argumenta que la imposición de obligaciones a los operadores de televisión de carácter supraterritorial debe ser global para el conjunto de sus emisiones y no cabe la fragmentación de esta actividad, puesto que se generarían múltiples regímenes distintos a los que el operador debería atender. Ello, a su vez, dificultaría enormemente el control por parte de la Administración tutelante. Por tanto, considera que la regulación catalana contenida en el Decreto impugnado viola la distribución competencial que parte del artículo 149.1.27 que atribuye al Estado la competencia en materia de «normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión» y del artículo 19.2 de la ley 25/1994, que restringe el alcance de las potestades de control y de inspección de las CCAA a los servicios de televisión cuyos ámbitos de cobertura no sobrepasen su respectivos límites territoriales. En consecuencia, el Tribunal anula el precepto autonómico impugnado afirmando en el FJ 2 (*in fine*) de la Sentencia que:

> Es esto lo que ocurre con el precepto impugnado que extiende su campo de aplicación a operadores de servicios de televisión cuyo ámbito de cobertura sobrepasa el límite territorial de Cataluña, lo que sin duda extralimita la competencia de la Generalidad Catalana, en contra de las previsiones del Real Decreto 410/2002, de 3 de mayo , por el que se establecen criterios uniformes de clasificación y señalización para los programas de televisión, en cuya Exposición de Motivos únicamente extiende la libertad a las Comunidades Autónomas a establecer normas más restrictivas o adicionales a las básicas del Real Decreto respecto únicamente a los operadores bajo su competencia, entre los cuales no se encuentran, desde luego, los que tienen carácter de operadores nacionales, o actúan desde fuera de la Comunidad de Cataluña.

Debemos subrayar que esta sentencia se ha dictado con posterioridad a la entrada en vigor del EAC de 2006 y que se pese a traer causa de una norma aprobada con anterioridad a la modificación del Estatuto de Autonomía de Cataluña, podría haberse tomado en consideración, siquiera *obiter dicta*, lo dispuesto en la nueva norma de cabecera de la Comunidad Autó-

noma. Y ello, porque lo establecido en el artículo 146 del EAC de 2006 viene a superar la *ratio decidendi* de esta sentencia del Tribunal Supremo que estamos analizando. La nueva regulación estatutaria modifica la lógica de la STS puesto que atribuye a la CA de Cataluña la competencia compartida sobre la regulación y el control de los servicios de comunicación audiovisual —independientemente del soporte utilizado— dirigidos al público de Cataluña y también sobre las ofertas de comunicación audiovisual si se distribuyen en territorio catalán. Ciertamente, la regulación autonómica de 2002 no estaba amparada competencialmente por una norma estatutaria, pero actualmente debería considerarse ajustada al Bloque de la Constitucionalidad. A nuestro modo de ver (como argumentamos en el último capítulo del presente trabajo), la nueva regulación estatutaria obliga al Estado a modificar las disposiciones legales dictadas con anterioridad en esta materia. En nuestra opinión, si dicha modificación no se produce y se produjeran contradicciones competenciales entre ambos tipos de normas prevalecerá lo dispuesto en el EAC de 2006.

2.2.4 · Incertidumbre actual

2.2.4.1 · La vacilante jurisprudencia constitucional

Actualmente, parece imposible determinar a la vista de los pronunciamientos del Tribunal una línea jurisprudencial clara y estable, que implique el abandonamiento definitivo, y no únicamente esporádico, de la concepción estricta del principio de territorialidad.[35] En nuestra opinión esto supone que el Tribunal Constitucional continúa teniendo un amplio margen de decisión para resolver los casos futuros que se presenten ante él y, en consecuencia, que los operadores sigan sumidos en una gran inseguridad jurídica.

La duda respecto a la opinión del Tribunal al resolver los conflictos, caso por caso, es palmaria si analizamos la STC 38/2002 de 14 de febrero,

---

35 Aunque en opinión de Arroyo Jiménez, citando a Fernández Farreres, «es posible observar en la jurisprudencia constitucional una tendencia hacia la superación de este planteamiento, en la que se destaca por su importancia la STC 243/1994, de 21 de julio», *op. cit.*, p. 100. Por el contrario, Sánchez Navarro, A. J. considera que pese a que el Tribunal haya abogado por la concepción estricta del límite territorial de las competencias autonómicas, «el problema no queda resuelto aunque se afirme esa comprensión restrictiva, como acredita la misma existencia del artículo 145», *op. cit.*, pp. 77-78.

en la que, significativamente, se reemprende la discusión sobre qué puede considerarse territorio autonómico.[36] Esta sentencia resuelve dos conflictos positivos de competencias acumulados y cruzados entre el Gobierno del Estado y el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

El Gobierno del Estado impugna el Decreto de la Junta 418/1994, de 25 de octubre, por el que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales y el plan rector de uso y gestión del Parque Natural del Cabo de Gata-Níjar. Por su parte, el Consejo de Gobierno de la Junta impugna la Orden Ministerial, de 3 de julio, por la que se establece la reserva marina del Cabo de Gata-Níjar. El Tribunal —del entramado de títulos competenciales que esgrimen las partes en sus respectivas alegaciones— considera que únicamente están en juego los de «espacios naturales protegidos», más específico que el de «medio ambiente» y el de «pesca marítima», éste último, competencia exclusiva del Estado. El Tribunal considera que determinados preceptos del Decreto andaluz vulneran esta competencia exclusiva del Estado y uno de los principales motivos para llegar a esta conclusión es la supuesta extraterritorialidad que contiene la norma autonómica ya que se pretende aplicable al mar territorial, porción del territorio estatal —territorio entendido como objeto— que según el TC está vedada (excepto en casos muy determinados[37]) al ejercicio de competencias autonómicas, por considerar que no forma parte del territorio autonómico. En el FJ 6, el Tribunal afirma que aunque las competencias autonómicas han de estar necesariamente circunscritas a su ámbito territorial, este hecho no impide que el ejercicio de competencias por parte de una CA pueda tener «repercusiones de hecho» fuera de la misma. Lo que en cualquier caso no permite nuestro sistema de distribución competencial es el ejercicio directo de una competencia autonómica fuera de su territorio, ya que se estaría obviando

---

36 Véase el FJ 6 de la STC 38/2002.

37 En el FJ 6 de la STC 38/2002 *in fine* el Tribunal considera, después de analizar el papel que juega el territorio en el sistema de distribución de competencias que: «Distinto es el caso del mar territorial. En el mar territorial excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo: arts. 17.6 y 11 EAA) bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (acuicultura: STC 103/1989, de 8 de junio; ordenación del sector pesquero: STC 158/1986, de 11 de diciembre; marisqueo: STC 9/2001, de 18 de enero». En esta sentencia se resuelven los conflictos de competencia planteados por el Gobierno de la Nación y por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, respecto al Decreto andaluz 418/1994, de 25 de octubre, y la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de julio de 1995, sobre el parque natural y la reserva marina de Cabo de Gata-Níjar.

«lo que hemos dado en llamar la territorialidad de las competencias autonómicas».

En esta sentencia, como manifiesta en un voto discrepante el magistrado García Manzano, revive la polémica sobre qué debe considerarse demanio estatal y la necesidad de diferenciar las funciones que sobre el mismo se ejercen. Según el magistrado disidente, la argumentación de la sentencia parte de la equivocada identificación de los conceptos de *dominium* e *imperium*. Por tanto, considera que no se produce una extralimitación territorial por parte del Decreto autonómico ya que si nos basamos en el art. 10 de la Ley de Conservación de Espacios Naturales, la declaración de una zona como espacio natural protegido, por aquel ente territorial que sea competente para realizarla (en este caso es competencia exclusiva de la CA de Andalucía) puede incluir zonas del mar territorial, si éstas se integran en el ecosistema que sea objeto de protección, sin que se pueda considerar una extraterritorialidad reprobable. El magistrado García Manzano concluye afirmando: «Y es que territorio no se identifica aquí ni es coextenso con «espacio natural», pues no es tanto límite físico del ejercicio de competencias (más bien, delimitación) cuanto objeto de sus potestades o ámbito de ejercicio de sus funciones».

En sentencias posteriores, el TS asume la doctrina establecida por el TC en esta sentencia y la misma argumentación del TC le sirve para casar un sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares dictada en materia de protección del medio ambiente en la zona marítimo terrestre. En la STS de 2 de julio de 2008, (sala 5 de lo Contencioso-Administrativo, Magistrado ponente Jesús Ernesto Pérez Morante) el TS declara la nulidad de los artículos 1, 2, 5 y 15 del Decreto 127/2001 por el que se declara Parque Natural la Península de Llevant y las Reservas Naturales de Cap Farrutx y Cap de Freu, y los artículos 3.1 y 2; 4.1 f) y 2; 25.4; 26; 28.1; 32 a), d) y g); 38.1 y 44.7 del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Península de Llevant, aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno de las Islas Baleares. Dichos preceptos se declaran nulos puesto que el Tribunal entiende que se proyectan sobre las aguas exteriores o mar territorial. En esta STS se explicita que la competencia autonómica para la protección de espacios naturales sólo puede extenderse al mar territorial cuando, excepcionalmente, lo exijan las características del espacio protegido, de manera que las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de espacios naturales protegidos no alcanzan, por regla general, al mar territorial, si bien las circunstancias y caracte-

rísticas específicas del espacio a proteger pueden demandar, en ocasiones excepcionales, que el mismo se extienda en alguna medida sobre el mar territorial, singularmente cuando así venga exigido por la continuidad y la unidad de dicho espacio físico.

El Estado impugna los artículos citados al entender, en primer lugar, que éstos vulneran las competencias estatales exclusivas en materia de pesca marítima en aguas exteriores, ya que mediante las disposiciones impugnadas se establece una regulación del régimen de los recursos pesqueros en dichas aguas. En segundo lugar, el Estado alega la vulneración de las competencias estatales sobre medio ambiente y declaración de espacios protegidos en el mar territorial. El Estado considera que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.23 de la Constitución y 21.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, la competencia para la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos corresponderá al Estado cuando tengan por objeto la protección de los bienes señalados en el art. 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, como ocurre con el mar territorial y las aguas interiores sobre las que se proyecta, en parte, la declaración de Parque Natural y PORN impugnados.

La representación procesal de la Administración de las Islas Baleares considera, siguiendo la argumentación del voto particular del Magistrado García Manzano en la STC 38/2002 de 14 de febrero, en primer lugar, que pese a que el mar territorial sea dominio público estatal, ello no excluye que pueda constituir el soporte físico de las competencias de las CCAA que tengan atribuidas sobre tales bienes, sin que ello implique una colisión real de competencias simultáneamente ejercitadas, como ocurrió con el conflicto positivo de competencias que motivó la STC 38/2002 (F.J. 3). En segundo lugar, afirma que ni el Decreto ni el PORN impugnados regulan la pesca marítima en aguas exteriores, sino que establecen determinaciones de protección del espacio natural que, de forma indirecta, tienen efectos sobre la pesca en dichas aguas.

El Tribunal Supremo —al casar la Sentencia de instancia— considera que no ha quedado probado y acreditado que en el caso objeto de litigio sea necesario extender la zona protección al mar territorial. Es decir, el TS acepta que excepcionalmente las competencias de las CCAA puedan afectar al mar territorial si las competencias asumidas en sus Estatutos lo permiten, pero en todo caso deberá justificarse o probarse la necesidad de dicha medida, cosa que no acredita la Administración de las Islas Baleares en

este supuesto. Por tanto, el Tribunal declara la nulidad de las disposiciones anteriormente citadas. En palabras del TS (FJ 6):

> La excepcionalidad, con que las Comunidades Autónomas pueden ejercer competencias en el mar territorial en materia de protección de espacios naturales, no deriva, en contra del parecer de la Sala de instancia, de lo que disponía el derogado precepto contenido en el artículo 21.3 de la mentada Ley 4/1989, de 27 de marzo, que, además, lo fue varios años antes de que el Tribunal Constitucional pronunciase su comentada sentencia 38/2002, de 14 de marzo, sino de la configuración del mar territorial como espacio reservado a la competencia del Estado, sobre el que sólo en ocasiones excepcionales debidamente justificadas y acreditadas (lo que no sucede en este caso) cabe ejercitar competencias autonómicas, sistema, por otro lado, común en cualquier Estado compuesto o fuertemente descentralizado derivado, como hemos apuntado, de la condición jurídica de frontera y de límite territorial del poder soberano del Estado que tienen las aguas exteriores.

2.2.4.2 · Tratamiento jurisprudencial diferenciado de la territorialidad en función de la naturaleza legislativa o ejecutiva de las competencias autonómicas

En este punto hay que tener en cuenta el diferente tratamiento jurisprudencial que dispensa el Tribunal Constitucional con relación a la territorialidad respecto de las competencias legislativas y de las ejecutivas.[38] Esta distinción se produce, por ejemplo, en la STC 118/1996, donde se considera que:

> (...) en materia de transportes por carretera (...) si desde el punto de vista de las competencias normativas el criterio del territorio debe aplicarse con rigidez («desarrollo íntegro» del transporte en el territorio), las competencias de ejecución de la legislación estatal en la materia quedan, sin embargo, en cierto sentido, desconectadas de dicho criterio, para permitir su efectiva titularidad autonómica, aun cuando el transporte de mercan-

38 En esta línea se posicionan González-Trevijano, P. y Núñez Rivero, C. *El Estado Autonómico. Principios, organización y competencias*. Madrid: Ed. Universitas, 1998, p. 192.

cías o viajeros no discurra íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, bastando que tenga su origen y término en ésta (STC 86/1988, FJ 3).[39]

Lo que hace el TC en este fundamento jurisprudencial es determinar la competencia del legislador autonómico, es decir, el Tribunal afirma que ésta se extiende a la regulación de todos los supuestos de transporte terrestre cuyo ámbito no exceda el territorio de la Comunidad Autónoma, es decir, en este caso, todos los elementos del objeto sobre el que ha de recaer la competencia normativa autonómica deben estar localizados en el territorio de la Comunidad, único ámbito en el que la norma es válida. Es decir, como normas territoriales, las disposiciones de las Comunidades Autónomas únicamente pueden regular situaciones que nazcan, se desarrollen y mueran dentro de su territorio.[40]

En lo tocante a las competencias ejecutivas, contrariamente, el Tribunal permite que se desligue su ejercicio del concepto estricto de territorialidad, puesto que la Comunidad Autónoma puede ejercer válidamente sus facultades administrativas sobre la parte del objeto o fenómeno que se sitúe en su territorio, en el caso en que éste sobrepase los límites territoriales de su Comunidad, aunque esta doctrina no siempre se ha mantenido.

2.2.5 · Conclusiones

En los pronunciamientos que hemos comentado, el Tribunal ha interpretado la territorialidad, como límite para el ejercicio de las competencias autonómicas (SSTC entre otras, 44/1984 y 13/1988). Límite que en todo caso tenemos que calificar de relativo, tanto respecto de la validez como respecto de la eficacia,[41] si atendemos a la aceptación, aunque escasa, por

---

39 La doctrina jurisprudencial que apuntamos tiene su germen en la STC 86/1988, FJ 3, como explicita el propio Tribunal Constitucional.

40 En el caso resuelto por el TC sobre la Ley 1/1982 de 11 de febrero, sobre Cooperativas del País Vasco, el Tribunal consideró inconstitucional su Disposición Final 1ª, en opinión de Arce Janariz, puesto que introducía un factor de interregionalidad. «De ahí aquí se deduce que el legislador autonómico puede delimitar el ámbito de aplicación de sus normas unilateralmente, pero al hacerlo, no puede introducir un factor de interregionalidad, ya que en tal caso se convertiría en una norma reguladora del tráfico jurídico interregional, cuyo establecimiento es competencia exclusiva del Estado». En: *Constitución..., op. cit*., p. 206.

41 De acuerdo con Arce Janariz, «El límite territorial en sentido positivo no es otra cosa que un límite de validez, con lo cual el factor espacial de las normas atributivas de competencia es

parte del TC de los efectos extraterritoriales de las normas y de los actos autonómicos. En nuestro sistema, aunque la competencia de las CCAA parece que ha de ser necesariamente territorial (excepto en aquellos supuestos que estén previstos), nada impediría que los efectos derivados del ejercicio de estas competencias puedan ser extraterritoriales. Estos efectos extraterritoriales son constitucionalmente legítimos si se realiza su análisis, como apuntan algunas sentencias del TC, tomando como canon hermenéutico determinados principios constitucionales. Estos principios, que han sido apuntados por la doctrina, serían el de unidad del ordenamiento jurídico y el principio de unidad de mercado (reflejo en la esfera económica del principio de unidad del ordenamiento económico).[42]

Por otro lado, si tomamos en consideración que aceptando esta extraterritorialidad (que los efectos del ejercicio de las competencias puedan ser extraterritoriales), que podríamos considerar de segundo grado —para diferenciarla de la extraterritorialidad en primer grado, que sería aquélla en la que el legislador autonómico es incompetente por razón del territorio, pero cuya norma puede ser aplicada, en virtud de normas externas que hagan posible su aplicación—, se está posibilitando el mantenimiento de la integridad del contenido material de las competencias autonómicas y, a la vez, puede ser beneficiosa para evitar la duplicidad organizativa de las Administraciones Públicas.

En nuestro sistema conviven estos dos tipos de extraterritorialidad comentados, con diferente alcance e intensidad, pero en cualquier caso, ponen de manifiesto el rompimiento de la estricta correspondencia entre competencia territorial y eficacia en el espacio del derecho autonómico.[43] Pese a ello, la tendencia interpretativa estricta del principio de territorialidad de las competencias autonómicas, por más que justificada en algunos casos (en aquellos en que si se permitiesen efectos extraterritoriales de la normativa autonómica se estaría autorizando a una CA a ejercer directamente sus potestades en el territorio de otra), se ha convertido en restrictiva de las competencias autonómicas en numerosas ocasiones.[44]

Si se aceptara con más naturalidad, por parte del TC, la validez constitucional de determinados efectos extraterritoriales de las leyes y actos au-

---

un parámetro de validez, y si conforme al sentido negativo del territorio la ley autonómica no puede producir efectos más allá del territorio de la Comunidad Autónoma respectiva, el límite territorial en sentido negativo no es otra cosa que un límite de eficacia», *op. cit.,* p. 137.

42 Blasco Esteve, *op. cit.*, p. 32-37.

43 Arce Janariz, *op. cit.*, p. 135.

44 Pérez Milla, *op. cit.,* p. 37. Arce Janariz. *Constitución..., op. cit.*, p. 206.

tonómicos, se podría pensar en una sensible reducción de la conflictividad competencial.[45] Parece desprenderse de la jurisprudencia constitucional, una cierta desconfianza hacia las CCAA, olvidando que éstas son partes integrantes del mismo Estado (son Estado), que tienen derecho a la autonomía (art. 2 CE) y que la autonomía únicamente puede desarrollarse correctamente cuando se respeta el contenido material de las competencias legítimamente asumidas.

3 · Las nociones de competencia e interés «supraautonómicos» y el principio jurisprudencial del fraccionamiento

En este apartado, analizaremos determinados supuestos en los que el factor determinante para atribuir una determinada competencia al Estado ha sido la dimensión supraautonómica del objeto sobre el que debe ejercerse una determinada potestad pública. Incluso con posterioridad a la STC 329/1993, en la que se afirma que ante supuestos de tipo supraautonómico debe seguirse un criterio restrictivo para atribuir la competencia al Estado, se han dado casos en los que, cuando un determinado fenómeno tiene una dimensión que sobrepasa los límites territoriales de una Comunidad Autónoma, han sido los órganos estatales los que han asumido la competencia. Al examinar las decisiones del Tribunal Constitucional, comprobamos que en al menos quince ocasiones ha utilizado la expresión «supraterritorialidad» y ha dirimido diferentes conflictos a la luz de este concepto.

A estos supuestos, deben añadírseles también aquellos en los que el Tribunal identifica la presencia de «intereses supracomunitarios». Es decir, intereses que sobrepasan los propios de la Comunidad Autónoma, como criterio legitimador de la competencia estatal. La doctrina ha explicado como la puesta en juego de este argumento —en conflictos en los que el Estado no dispone *a priori* de una atribución específica de competencias ejecutivas sobre una determinada materia— ha permitido sostener y fundamentar la titularidad estatal de la competencia controvertida.[46]

---

45 En este sentido se pronuncia Muñoz Machado en «El territorio como ámbito de ejercicio de las competencias», *op. cit.*, p. 21.

46 Jiménez Asensio, R.: «Distribución de competencias ejecutivas...», *op. cit.*, pp. 68-70 y «Las competencias ejecutivas del Estado y las comunidades autónomas...», *op. cit.*, pp. 314.

Ciertamente, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional mantuvo un concepto extremadamente riguroso de la territorialidad y de los efectos extraterritoriales de las competencias autonómicas y, según Santolaya Machetti, «de forma que el más mínimo desborde de la territorialidad está siendo interpretado como factor determinante de pérdida de la competencia regional». Así, mediante esta jurisprudencia el Tribunal Constitucional «parece estar diseñando dos esferas cerradas de intereses, de forma que la trasgresión, por mínima que resulte, supone automáticamente la caída en la esfera estatal». En el año 1984, se constataba que el TC no había admitido en su jurisprudencia la existencia de intereses «intercomunitarios» aunque "no estatales", que son la base misma de los acuerdos y convenios de colaboración».[47] Por ello se criticó dicha jurisprudencia constitucional al considerar que estaba reduciendo la potencialidad de lo dispuesto en el artículo 145 de la Norma Fundamental, al admitir la conclusión de pactos y acuerdos entre las CCAA para gestionar asuntos de interés intercomunitario. También analizaremos en este apartado la utilización del criterio del interés supraterritorial en la jurisprudencia constitucional y las críticas y aplausos doctrinales que esta jurisprudencia ha suscitado.

3.1 · La competencia supraautonómica

3.1.1 · Supuestos en los que se ha utilizado el criterio de la supraterritorialidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

En este punto, queremos poner de manifiesto que el hecho de trasladar la territorialidad estricta al ámbito material de la norma, es decir, si se aplica directamente sobre las materias competenciales, comporta que al analizar una determinada situación jurídica, se genere, en primer lugar, una competencia estatal. Y ello porque el ámbito material que pretende ser regulado desborda la demarcación territorial de la Comunidad Autónoma. Así se defiende que «sobre toda materia que se conecta a más de un territorio autonómico» el ente competente es el Estado.

En segundo lugar, si se aplica la territorialidad como principio organizativo a la dimensión material, se produce una restricción espacial de las materias que pueden regular y sobre las que pueden ejercer competencias las Comunidades Autónomas, ya que únicamente éstas serán competentes

47 Santolaya Machetti, P. *Descentralización y cooperación*, *op. cit.*, p. 377.

para actuar, en los casos en los que todos los elementos de una situación jurídica se localicen en su territorio.

Finalmente, puede considerarse que el hecho de acoger el principio de la territorialidad estricta implica que las normas autonómicas únicamente podrían contener regulaciones respecto de situaciones jurídicas que se localicen íntegramente en sus respectivos territorios.[48]

En este sentido Viver i Pi-Sunyer sostiene, consideramos que acertadamente, que si acepta que debe «atribuirse al Estado» toda competencia que sobre situaciones o relaciones en materias de competencia autonómica porque éstas afectan a más de un territorio autonómico, se está provocando una mutación en la función del territorio, que deja de ser un límite de la validez y de la eficacia de las normas y actos autonómicas para transformarse en un título competencial del Estado.[49]

En nuestra opinión, precisamente esto sucede en materia de denominaciones de origen. En de la STC 112/1995, y en concreto de su FJ 4, donde observamos como el Tribunal considera que:

> El Estado puede, sin duda, dictar normas válidas —con carácter básico o pleno según corresponda— allí donde las Comunidades Autónomas no tengan competencia exclusiva. E igualmente puede ordenar las denominaciones de origen que abarquen el territorio de varias Comunidades Autónomas, una actuación que lógicamente sólo pueden efectuar los órganos generales del Estado.

De lo hasta aquí expuesto se derivaría que la falta de regulación explícita sobre las situaciones que se desarrollen en un ámbito superior al territorio de una CA podría solventarse atribuyendo una competencia genérica al Estado para atender toda aquella situación que presente una dimensión supraautonómica. Sin embargo, de acuerdo con determinados pronunciamientos del TC, esta competencia genérica únicamente es admisible en supuestos concretos y debe utilizarse e interpretarse de forma restrictiva. Ello no obstante, y a nuestro modo de ver, la cuestión que no se hace ex-

---

48 Pérez Milla, J.J. *La territorialidad en el ordenamiento plurilegislativo español*, *op. cit.*, p. 37.

49 Viver i Pi-Sunyer, C. *Materias competenciales y tribunal constitucional. La delimitación de los ámbitos materiales de las competencias en la jurisprudencia constitucional*. Barcelona: Ariel, 1989. El autor afirma de forma crítica que en este caso: «los órganos generales del Estado pueden ejercer actividades relativas a materias que el BC atribuye, incluso en exclusiva, a las CCAA, argumentando que su objeto trasciende el territorio de una CA», p. 123.

plícita en dicho argumento es qué fundamento tiene esta supuesta «competencia genérica del Estado» respecto de aquellas situaciones conectadas a más de un territorio autonómico. En algunas ocasiones, se ha sostenido que en estos supuestos el Estado tiene competencias legislativas, bien porque la materia es compartida (bases/desarrollo-ejecución), bien porque se ha fundado la competencia normativa estatal en un título competencial horizontal; en lo concerniente a las competencias ejecutivas ejercidas por el Estado, en supuestos en los que el ámbito sobre el que deben ejercerse es supraautonómico, se ha considerado que o bien no son estrictamente actividades ejecutivas, si no que son actividades de carácter casi normativo, o bien que tales actuaciones ejecutivas revisten un carácter básico.

Ciertamente, el criterio de la territorialidad o el de la supraterritorialidad son un fundamento del ejercicio de competencias ejecutivas por parte del Estado. A nuestro parecer, este uso del criterio de la territorialidad únicamente será legítimo cuando esté previsto en los títulos competenciales previstos en el art. 149.1 CE o en los respectivos EEAA. Puede constatarse, por el contrario, que se ha producido un uso abusivo del concepto de supraterritorialidad del objeto sobre el que deben ejercerse las competencias, lo que ha permitido fundamentar, en muchas ocasiones, actuaciones estatales, incluso en ámbitos materiales reservados a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.[50]

De este mismo punto de vista parte la STC 195/1996, 18 de noviembre, dictada sobre el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno del País Vasco contra la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones del orden social. En este caso el Estado intentaba justificar sus competencias ejecutivas, calificadas de básicas, argumentando que el ámbito territorial de las mismas desbordaba los límites territoriales de la CA en cuestión. El Tribunal niega la legitimidad constitucional a esta formulación y dispone que en ningún caso la supraterritorialidad del objeto sobre el que recaen las potestades públicas puede ser un criterio de atribución competencial, excepto cuando la CE así lo disponga. Aún y así, en jurisprudencia anterior dictada en materia de cooperativas y de cajas de ahorro, se considera que la mera presencia de un elemento de extraterritorialidad es fundamento suficiente para trasladar al Estado las

50 Albertí Rovira, E. «El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria». En: *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31 (2005), pp. 1-31. La opinión se contiene en la p. 5.

competencias controvertidas de intervención administrativa sobre estas instituciones.[51]

Un ejemplo de lo contrario, lo constituye la STC 161/1996, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno del Estado contra la Ley 17/1987, de 13 de julio, por la que se regula la Administración Hidráulica de Cataluña. El Estado recurre la Ley catalana al considerar que el art. 35.2 de la misma, permite ejercer funciones públicas a la Administración de la Generalitat más allá del territorio catalán, puesto que se pretende aplicable a las cuencas intercomunitarias, es decir, a aquellas compartidas con otras Comunidades Autónomas. El Tribunal resuelve la controversia afirmando que los artículos impugnados por el Estado son nulos, puesto que vulneran el orden competencial establecido. En esta materia la distribución competencial gira en torno al principio de territorialidad y al concepto de cuenca hidrográfica, que ya había sido analizado con anterioridad por el Tribunal en la STC 227/1988.

Debemos tener en cuenta la utilización del concepto de «red» para atribuir la competencia al Estado en numerosas materias. Así la supraterritorialidad de las «redes» (de ferrocarriles, de carreteras, en materia de distribución energética, o en materia de aguas, por citar sólo algunos ejemplos) implica que, pese a que los elementos que la componen se encuentran en territorio autonómico, la competencia sobre el conjunto de la «red» resida en manos estatales.[52] Dicha red sería la plasmación física del interés estatal en la materia. Es decir, las infraestructuras, redes de transporte o cauces de agua al ser de ámbito supracomunitario se califican, a su vez, como elementos de interés general.

Además, el criterio de la territorialidad ha venido a acogerse, de forma impropia, como principio delimitador de actividades que guardan relación con aquellas materias que están regidas por el mismo, produciendo una ampliación de las competencias ejecutivas del Estado. Un ejemplo paradigmático de la situación comentada se produce en la STC 180/1992 (FJ 4) donde se plasma el régimen competencial del art. 149.1.21 CE, que reserva la competencia exclusiva al Estado sobre los transportes terrestres que transcurran por más de una CA, en una actividad conexa a la materia como es la relativa a las agencias de transporte de mercancías. Esta interpreta-

---

51 Pons i Parera, E., *op. cit.*, p. 59. En este sentido véanse las sentencias recogidas por la autora: STC 72/1983, STC 44/1984, STC 165/1985, STC 48/1988 y 49/1988.

52 Arts. 149.1. 21, 22, 24 de la CE de 1978.

ción impide a las CCAA regular las agencias que contraten transportes con origen o destino fuera de su perímetro territorial.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar lo que la doctrina ha denominado el papel del territorio como «título habilitante indirecto» de las competencias del Estado. Esta expresión, utilizada por Viver Pi i Sunyer, permite explicar claramente como en determinadas ocasiones el legislador ha utilizado el criterio de la afectación supraterritorial de un determinado fenómeno para considerarlo incluido en una determinada materia en la que es competente el Estado, impidiendo el ejercicio de las competencias autonómicas. La actuación autonómica se hubiera permitido si el fenómeno se hubiera considerado desde el título competencial originariamente aplicable.[53] El primer ejemplo de este proceder se contiene en la STC 32/1983, de 28 de abril, sobre registros sanitarios de alimentos y sobre medidas de coordinación y planificación sanitarias. En este caso, el TC considera que dado que las plagas pueden extenderse más allá del territorio de una CA, es al Estado a quien corresponde ejercer las competencias en materia de coordinación y planificación de la sanidad.[54]

En sentido contrario al anterior ejemplo, pese a la gran similitud de los casos, la STC 80/1985, sobre medidas de sanidad vegetal, se pronuncia a favor de la competencia de la Generalitat para dictar medidas en la materia, puesto que éstas se enmarcan en el ámbito de agricultura, competencia que había sido asumida por la Generalitat en el artículo 12.1.4 del EAC de 1979.

En la primera de las sentencias citadas, se considera la supraterritorialidad como un elemento que propicia la inclusión del fenómeno objeto de controversia en una materia de competencia estatal. En este razonamiento impera un criterio finalista: conseguir una actuación uniforme en todo el Estado. Con este criterio se está alterando el orden inicial de competencias establecido por la CE y el resto del Bloque de la Constitucionalidad, y a la vez, se impide una actuación de las CCAA, que podría concertarse de forma voluntaria (mediante mecanismos de cooperación horizontal), enfrentándose a la problemática de manera más o menos coordinada, evitando así un traslado de la competencia a manos del Estado.

---

53 En: *Materias competenciales…*, *op. cit.*, p. 125. En el mismo sentido, Pastor Mesanza, M., *op. cit.*, p. 147 y Pons i Parera, E. *Competències executives*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-IEA, 1995, p. 60.

54 Véase la STC 32/1983, FJ 3.

Otro ejemplo de esta «mutación» del título competencial aplicable a un determinado caso, en virtud de la supraterritorialidad del objeto, es la STC 192/1990, en materia de sanidad exterior. En esta sentencia se hace prevalecer el título de sanidad exterior, en vez del de ganadería, puesto que se considera que el alcance supraterritorial de una epidemia que afecta a las abejas, que incluso puede extenderse a países fronterizos, implica una limitación específica a la Generalitat en cuanto al ejercicio de sus competencias en materia de agricultura y ganadería, en tanto que incidan en problemas de sanidad exterior.[55]

Asimismo, debemos constatar que la previsión constitucional de la existencia de convenios interregionales comporta un reconocimiento manifiesto por parte de la Norma Fundamental de la presencia un círculo de intereses que no han de caer en el ámbito de actuación del Estado aunque dichos intereses no sean estrictamente regionales, o dicho de otro modo, aunque afecten a más de una Comunidad Autónoma. En este sentido, cabe afirmar que la territorialidad debería considerarse un límite relativo de la actuación de las CCAA. Dicho límite puede ser superado mediante el establecimiento de convenios de cooperación o colaboración previstos en el artículo 145 de la CE. Precisamente, el artículo 115 del EAC de Cataluña que examinaremos a continuación ha tenido muy presente esta concepción del sistema.

Por último, puede afirmarse que negar la competencia de las CCAA en aquellas materias que versan usualmente sobre objetos o fenómenos de carácter supracomunitario implicaría «pura y simplemente» el «vaciamiento de la práctica totalidad de las competencias que los Estatutos confieren a las CCAA». Y ello porque resulta casi imposible encontrar en el mundo actual «objetos materiales que no se extiendan a lo largo de amplios espacios». Si en todos los supuestos de carácter supracomunitario se confiere la titularidad de la competencia a los órganos centrales del Estado se produciría una negación «de la esencia misma del Estado Autonómico».[56] En nuestra opinión, los puntos de conexión pueden ser un mecanismo satisfactorio para disminuir el rigor de determinadas previsiones legales imbuidas de esta concepción del sistema de distribución territorial del poder puesto que pueden permitir la fragmentación de los objetos de carácter supraterritorial.

---

55 Véase la STC 192/1990, FJ 3.

56 Viver i Pi-Sunyer, C. *Materias competenciales…*, *op. cit.*, p. 127.

3.1.2 · La recepción de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de territorialidad en los nuevos Estatutos de Autonomía: el artículo 115 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 y otros preceptos análogos

En los procesos de reforma estatutaria que se han desarrollado se ha tenido muy presente la jurisprudencia constitucional que hemos analizado y se ha producido una reacción contra la interpretación que defiende la competencia estatal, en aquellos casos en los que el objeto o fenómeno sobre el que debe ejercerse una determinada competencia tiene un carácter supraautonómico. La asunción de competencias en estos casos por parte del Estado se ha dado incluso en supuestos en los que las CCAA habían asumido competencias en la materia de forma exclusiva.[57] Dicha reacción se ha plasmado en diversos preceptos estatutarios que analizaremos aquí en función del orden cronológico de aprobación.[58]

3.1.2.1 · Los trabajos parlamentarios previos

En primer lugar, debemos pues examinar el contenido del artículo 115 del EAC de 2006 y su génesis durante el proceso de reforma. En este artículo se regulan el alcance territorial y los efectos de las competencias de la Generalitat de Cataluña.

En los Documentos de Trabajo, elaborados por el Instituto de Estudios Autonómicos y entregados a la Ponencia Parlamentaria constituida en el seno de la Comisión de Organización y Administración de la Generalitat y Gobierno Local, que fueron desarrollados entre julio de 2004 y junio de 2005, se realizó una propuesta de texto articulado sobre el que poder empezar a trabajar, en el posterior proceso de reforma del EAC de 1979. En lo concerniente a la regulación del alcance territorial y los efectos de las

---

57 De hecho, como pone de manifiesto Viver i Pi-Sunyer una de las pretensiones que encierra la reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya de 1979 es precisamente preservar las competencias de la Generalitat cuando los objetos de dichas competencias se sitúen también en el territorio de otras CCAA puesto que el argumento de la supraterritorialidad de los fenómenos como base para sustentar las competencias estatales se ha utilizado sin mesura. En: «*Les competències de la Generalitat de Catalunya a l'Estatut de 2006*», *op. cit*., p. 15 y p. 43.

58 Véase también Pomed Sánchez, L.: «Competencias y territorio en los nuevos Estatutos de Autonomía». Dentro de *Informe Comunidades Autónomas 2007*. Barcelona: Institut de Dret Públic, 2008, pp. 109-125. La cita corresponde a la p. 110.

competencias de la Generalitat se propuso, integrado dentro del Título V dedicado a las «Competencias», el siguiente texto:[59]

> Article (5). Abast territorial de les competències.
> 1. Llevat dels supòsits previstos expressament en aquest Estatut i en d'altres disposicions legals, l'àmbit material de les competències de la Generalitat està referit al territori de Catalunya.
> 2. En els casos en els que l'objecte de les competències de la Generalitat té un abast territorial superior al del territori de Catalunya, la Generalitat exerceix les seves competències sobre la part d'aquest objecte radicat en el seu territori. En els supòsits en els que la fragmentació de l'activitat pública sigui inviable, la Generalitat establirà, d'acord amb els ens territorials amb competències sobre la matèria afectada, els instruments de col·laboració necessaris per l'exercici de les competències en el territori respectiu. Només en els supòsits en els que la col·laboració resulti manifestament inviable, l'Estat, previ acord (informe) de la Comissió bilateral Estat-Generalitat, podrà establir mecanismes de coordinació per a l'exercici de les respectives competències.

El trabajo parlamentario posterior se plasmó en el Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la *Generalitat* y Gobierno Local,[60] y el texto articulado, en el precepto 111, se ocupaba del alcance territorial de las competencias autonómicas y sus efectos, cuyo tenor era el siguiente:[61]

> 1. L'àmbit material de les competències de la Generalitat està referit al territori de Catalunya, llevat dels supòsits a què fan referència expressament aquest Estatut i altres disposicions legals que estableixin l'eficàcia jurídica extraterritorial de les disposicions i els actes de la Generalitat.
> 2. La Generalitat, en els casos en què l'objecte de les seves competències té un abast territorial superior al territori de Catalunya, exerceix les seves

---

59 Véase Carrillo, M. (ed.). *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006. Textos Jurídics*. (Vol. 1). Barcelona: Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, 2007, pp. 301-302.

60 Véase Carrillo, M. (ed.). *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006*. (Vol. 1), *op. cit.*, pp. 458-459.

61 En la enmienda número 366, del total de enmiendas a dicho Dictamen, el Grupo Parlamentario Popular en su enmienda número 82, pretendía la supresión de dicho artículo. Véase Carrillo, M. (ed.). *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006*. (Vol. 1), *op. cit.*, p. 602.

competències sobre la part d'aquest objecte situada al seu territori, sens perjudici del que estableix aquest Estatut per a cada matèria. En els supòsits en què la fragmentació de l'activitat pública sigui inviable, la Generalitat ha d'establir, d'acord amb els ens territorials amb competències sobre la matèria afectada, els instruments de col·laboració necessaris per a l'exercici de les competències en el territori respectiu. Només quan no sigui possible aquesta col·laboració, l'Estat, amb l'acord de la Comissió bilateral Estat-Generalitat, pot establir mecanismes de coordinació per a l'exercici de les competències respectives.[62]

El texto final de la Propuesta de Reforma, fechado el 30 de septiembre de 2005, fue presentado a las Cortes Generales, sin que el contenido el artículo 111, fuera modificado, después de la evacuación del Dictamen del Consell Consultiu, aunque el precepto fue renumerado y pasó a ser el artículo 115. Por tanto, debemos examinar, en este momento, la tramitación en el Congreso y en el Senado del texto comentado. Ello arrojará luz, sobre los motivos que han llevado a modificar la propuesta original y que le han dado su redacción actual.

3.1.2.2 · La tramitación en el Congreso de los Diputados

En el trámite de enmiendas, anterior al Informe de la Ponencia y al Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso, en la Enmienda número 70 presentada por el Grupo Parlamentario Popular, se consideró contrario a la Constitución el artículo 115, puesto que, en su opinión, se produce una restricción de la competencia estatal de coordinación en aquellos casos que estén previstos constitucionalmente. En concreto, su rechazo venía motivado por la exigencia del acuerdo entre la Comisión Bilateral Estado-Generalitat para que el Estado pueda ejercer dicha facultad en Cataluña.[63] Por su parte, el Grupo Parlamentario Socialista,

---

62 En el dictamen núm. 269 del Consell Consultiu sobre la Proposición de Ley Orgánica por la que se establece el Estatuto de Autonomía de Cataluña y se deroga la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, no se hace un análisis directo del artículo 111 de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía trabajada en primera instancia en el Parlamento catalán, sino que se examina el alcance territorial de cada competencia concreta, en función de la materia y de los puntos de conexión establecidos en el articulado de la propuesta, cuestión ésta, a la cual nos referiremos en apartados posteriores del presente trabajo.

63 Añade el Grupo Parlamentario Popular que: «Ello supone una interferencia de la Generalidad en el sistema de coordinación estatal que puede afectar a múltiples materias (coordinación de la

también presentó una Enmienda de modificación de la redacción original de la propuesta.[64]

En este punto podemos sistematizar las funciones u operaciones que cumple el artículo 115 del EAC de 2006. Dicho precepto, en primer lugar, introduce el elemento territorial en el ámbito material de las competencias autonómicas, pero no lo configura directamente como un límite funcional de las competencias de la Generalitat. Es decir el territorio o el ámbito territorial se integran en la definición del objeto de la competencia. Ello permite, en segundo lugar, que pueda excepcionarse la territorialidad de las competencias autonómicas, no únicamente desde el punto de vista de la eficacia, sino de la validez de la actuación autonómica, de acuerdo con determinada doctrina.[65] En tercer lugar, el precepto determina que las excepciones al principio de territorialidad deben contenerse en el mismo EAC o en otras normas legales. Finalmente, en el mismo precepto se enfatiza la importancia del «principio de fraccionamiento» del objeto supraterritorial.

3.1.2.3 · Análisis del precepto actualmente vigente

Respecto del apartado primero del artículo 115 del vigente EAC de 2006, cabe comentar que establece una cláusula general de territorialidad material de las competencias de la Generalitat, aunque se prevé, al tiempo, la extraterritorialidad en aquellos supuestos recogidos en el propio Estatuto. Esta previsión adquiere una gran importancia si se relaciona con aquellos artículos que contienen puntos de conexión e incorporan, por tanto, algún elemento de extraterritorialidad. Se ha subrayado que las excepciones al principio de territorialidad, es decir las previsiones de la extraterritorialidad de los actos y disposiciones que emanen de la Generalitat, deben entenderse en un sentido «unidireccional», esto es, desde el territorio de la Comunidad hacia el exterior, sin que se haya incorporado previsión alguna

---

actividad científica y técnica, Art. 149.1.15 de la Constitución; coordinación de la planificación de la actividad económica, Art. 149.1.13)». Véase Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados VIII Legislatura, Serie B: Proposiciones de Ley, 3 de Enero de 2006 (núm. 210-7).

64 Dicha enmienda consistía en la supresión de parte del apartado segundo, «el inciso final, desde el último punto y seguido o desde la última coma de los 115.2».

65 Barceló i Serramalera, M.: «Las competencias de la Generalitat». En: *Dret Públic de Cataluña*. Barceló, M. i Vintró, J. (coords.) Barcelona: 2008, p. 488.

sobre la admisión de los efectos extraterritoriales de actos y normas provenientes de otras CCAA. Las excepciones al principio general de territorialidad contenido en dicho precepto estatutario pueden encuadrarse en tres grupos. El primer grupo se compondría de aquellas excepciones previstas en el mismo Estatuto. En segundo lugar, se encontrarían aquellos supuestos previstos en «otras disposiciones legales». Finalmente, hay que considerar que, en algunos supuestos excepcionales, las competencias de la Generalitat no podrán desarrollarse en el ámbito territorial de Cataluña por causa de la aplicación de determinadas previsiones constitucionales, como por ejemplo, en los casos de aplicación del art. 155 CE.[66]

En cuanto al apartado segundo del artículo 115 del EAC de 2006, incluye lo que ha venido a denominarse el «principio de fragmentación». Este principio se aplicaría en aquellos casos en los que el objeto sobre el que debe ejercerse la competencia es de carácter supraautonómico, e implica la intervención de cada Comunidad Autónoma respecto de la porción del objeto coincidente con su territorio. Este ejercicio de competencias —respecto de la parte que corresponde a cada una de las Comunidades Autónomas afectadas— no empece para que puedan adoptarse acuerdos de colaboración entre los entes competentes, y sólo cuando este mecanismo falle, podrá acudirse a la competencia estatal de coordinación.

Este principio se alinea con la jurisprudencia constitucional versada en la STC 329/1993, de 12 de noviembre donde se propone como solución, en casos de supraterritorialidad del objeto sobre el que recaen las competencias públicas,

> la fragmentación de las zonas en función del ámbito territorial respectivo, de modo que cada una de las Comunidades Autónomas ejercería separadamente su propia competencia, sin perjuicio de que el Estado pudiera reservarse facultades de mera coordinación. Desde luego, no cabe excluir en esta materia de medio ambiente la existencia de facultades estatales de coordinación. Estas facultades de coordinación podrían asegurar la adopción coordinada por las Comunidades Autónomas afectadas de medidas en cada uno de sus territorios para afrontar un problema que, por su dimensión afecta más allá de los límites del propio territorio. Una actuación diligente de las Comunidades Autónomas implicadas, tratándose además

66 Riu Fortuny, R.: «*La regulació de l'abast territorial i dels efectes de les competències*»..., *op. cit*., pp. 88 y 89.

> de facultades en buena parte regladas para declarar zonas de atmósfera contaminada en función de la propia gravedad de la situación, dentro de su propio territorio permitirá normalmente la adopción de las medidas legalmente previstas para asegurar la calidad del ambiente, haciendo innecesaria la intervención estatal (FJ 3).

En una sentencia posterior el TC consideró que, mediante una norma básica, el Estado puede establecer los elementos delimitadores de la competencia cada una de las CCAA implicadas en un fenómeno de carácter supraterritorial, sin que ello provoque una atribución de competencias al Estado. La sentencia a la que nos referimos es la STC 102/1995 donde se explica que

> (…) el contenido normativo de lo básico en esta materia no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal, solución ciertamente excepcional a la cual sólo podrá llegarse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad. Se produce así la metamorfosis del título habilitante de tales actuaciones, cuyo asiento se encontraría en la competencia residual del Estado (art. 149.3 C.E.), mientras que en situación de normalidad las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente corresponden a las Comunidades Autónomas dentro de su ámbito espacial y no al Estado (STC 329/1993) (FJ 8).

En el mismo sentido, Muñoz Machado considera que, pese a que la lectura del artículo 115 del EAC puede inducir a error si se interpreta de modo que la Generalitat asuma competencias respecto a objetos que superan el límite territorial de la Comunidad, la finalidad última del precepto es impedir que los meros efectos extraterritoriales sean una fundamentación

suficiente para legitimar la asunción de competencias en estos supuestos por parte del Estado, evitando, correlativamente, que pueda desplegarse una acción concertada de tipo cooperativo entras las CCAA afectadas.[67]

Si se observa el texto del apartado segundo del artículo 111, el actual 115, inicialmente presentado por el *Institut d'Estudis Autonòmics*, en los trabajos previos a la reforma del EAC desarrollados entre los años 2004 y 2005, se preveía la participación de la Generalitat, en el momento en que el Estado pretendiera ejercer competencias de coordinación, bien mediante acuerdo en sede de la Comisión Bilateral, bien mediante informe de dicho órgano, que debemos entender, puesto que nada se dice al respecto como no vinculante. Esta previsión fue considerada inconstitucional por un miembro del Consell Consultiu de la Generalitat pues mediatiza la función de coordinación, que considera inherente a las competencias del Estado, al exigir la participación de la Comisión Bilateral y su acuerdo, como paso previo al ejercicio de funciones coordinadoras estatales, siempre en defecto de mecanismos de colaboración horizontal que puedan acordarse por las CCAA afectadas. La tacha de inconstitucionalidad hubiera quedado minorada si la participación de la Comisión Bilateral se hubiera vehiculado mediante la evacuación de un informe preceptivo aunque no vinculante, en vez de exigirse su acuerdo. Ello hubiera reforzado la participación de la Generalitat en la formación de la voluntad del Estado cuando éste tuviera que desarrollar competencias coordinadoras en determinados asuntos.

La participación de la Generalitat en estos supuestos, obviamente, se configuraba con carácter preventivo, puesto que de algún modo pretendía garantizar, con su participación en el proceso, que la adopción de medidas coordinadoras no provocase una sustracción o desplazamiento de competencias autonómicas hacia el Estado. Aún y así, la redacción del precepto presentaba otro problema debido al carácter bilateral de la Comisión. Es decir, se pretendía el acuerdo de la Comisión Bilateral, precisamente, en supuestos en los que también se verían afectadas diversas Comunidades Autónomas y los acuerdos tomados en dicha sede podrían tener consecuencias respecto del resto de Comunidades involucradas. Estas últimas no habrían tomado parte en dicho procedimiento. Se dirá que el resto de Comunidades Autónomas puede prever, en sus respectivos Estatutos, Comisiones Bilaterales con iguales funciones, pero puede darse el caso, como

67 Muñoz Machado, S. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General* (Vol. III), *op. cit.*, p. 475.

sucede actualmente, que dicha Comisión no esté prevista en todos y cada uno de los Estatutos de Autonomía vigentes. Por otro lado, en tal caso, exigir el acuerdo de cada una de las Comisiones Bilaterales como requisito previo al ejercicio de funciones de coordinación por parte del Estado, podría llevar a la inoperancia de dichas funciones, porque podría suceder que en una, en varias, o en todas las Comisiones no se llegara a un acuerdo.

Quizás por ello, en la negociación política llevada a cabo en la Ponencia del Congreso de los Diputados, el artículo 115 sufrió una modificación considerable en su segundo apartado que quedó redactado del siguiente modo:

> 2. La Generalitat, en los casos en que el objeto de sus competencias tiene un alcance territorial superior al del territorio de Cataluña, ejerce sus competencias sobre la parte de este objeto situada en su territorio, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que se establezcan con otros entes territoriales o, subsidiariamente, de la coordinación por el Estado de las Comunidades Autónomas afectadas.[68]

En el trámite del Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso,[69] el texto acordado en la Ponencia no sufrió ninguna modificación y tampoco fue objeto de discrepancias en el debate a la totalidad, desarrollado en el Congreso, ni en las enmiendas presentadas en el Senado, puesto que ninguna se ocupa del mismo.[70]

Así pues, el texto actual del artículo 115 del EAC no exige el acuerdo de la Comisión Bilateral Estado-Generalitat para que éste pueda ejercer sus funciones de coordinación, si bien tales funciones han quedado configuradas con carácter subsidiario, es decir, únicamente se podrán ejercer en los supuestos en que los mecanismos de colaboración horizontal, es decir, entre CCAA o bien entre la Generalitat y otros entes territoriales, no

---

68 Véase Boletín Oficial de las Cortes Generales – Congreso de los Diputados. VIII Legislatura, Serie B: Proposiciones de Ley, 7 de marzo de 2006, (núm. 210-11). Informe de la Ponencia.

69 Véase Boletín Oficial de las Cortes Generales – Congreso de los Diputados. VIII Legislatura, Serie B: Proposiciones de Ley. 22 de marzo de 2006, (núm. 210-14). Dictamen de la Comisión.

70 Véase Boletín Oficial de las Cortes Generales – Congreso de los Diputados de 31 de marzo de 2006, (núm. B-210-15) y el dictamen de la Comisión en le Senado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales – Senado, VIII Legislatura, Serie III B: Proposiciones de Ley del Congreso de los Diputados, de 8 de mayo de 2006, núm. 12 (g) (núm. 210) el debate en Pleno del Senado en el Diario de Sesiones del Senado, núm. 83, año 2006, VIII Legislatura. Sesión del Pleno, celebrada el miércoles, 10 de mayo de 2006.

puedan ser utilizados. Todo ello plantea ciertos interrogantes: ¿cuánto tiempo debe esperarse hasta que el Estado pueda ejercer dichos mecanismos de coordinación?; ¿qué criterios se utilizarán para demostrar que los mecanismos de coordinación horizontal no funcionan?; ¿puede alguna o algunas de las CCAA implicadas solicitar la intervención estatal sin que el resto de las CCAA esté de acuerdo en realizar esta petición?; si ello fuera así, ¿sería éste motivo suficiente para justificar la intervención estatal?.

También es preciso poner de relieve que estas funciones de coordinación deberían quedar reducidas a la implementación de mecanismos formales, sin que ello significara una asunción de competencias autonómicas por parte del Estado, puesto que una cosa es establecer o diseñar medidas de coordinación —función correspondiente al Estado— y, otra muy distinta, implementarlas de forma efectiva en el supuesto concreto, función que debería quedar reservada a las Comunidades Autónomas.[71]

Un caso particular es el recogido en el artículo 141.2 del EAC de 2006, puesto que en él se prevé necesariamente un informe «determinante» de la Generalitat y la intervención de la Comisión Bilateral Estado-Generalitat, en cuya sede debe producirse un proceso de deliberación cuando se pretenda la autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas de carácter nacional, o bien se pretenda modificar los ya existentes. La definición del adjetivo «determinante» que califica los informes de la Generalitat se encuentra en la Disposición Adicional Segunda del EAC de 2006. En este precepto se establece que cuando la posición del Gobierno de la Generalitat es determinante, en un supuesto concreto, el Estado podrá apartarse de la misma siempre que argumente su decisión ante la Comisión Bilateral. Por tanto, el Estatuto obliga al Estado a motivar sus decisiones en todos aquellos en supuestos los que el EAC prevea la participación «determinante» de la Generalitat mediante informe, si el Estado

71 Sobre el concepto de coordinación como competencia del Estado el Tribunal Constitucional ha dictado numerosa jurisprudencia, un resumen de la misma se contiene en la STC 45/1991, en concreto en su FJ 4: «(...) A la luz de cuanto antecede, y como resumen, cabe añadir que la competencia estatal de coordinación ex art. 149.1.13, es decir, en el marco de la planificación sectorial, presupone la existencia de competencias autonómicas que no deben ser vaciadas de contenido, pues busca la integración de una diversidad de competencias y Administraciones afectadas en un sistema o conjunto unitario y operativo, desprovisto de contradicciones y disfunciones; siendo preciso para ello fijar medidas suficientes y mecanismos de relación que permitan la información recíproca y una acción conjunta, así como, según la naturaleza de la actividad, pensar tanto en técnicas autorizativas, o de coordinación a posteriori, como preventivas u homogeneizadoras».

se aparta de lo dictaminado. En nuestra opinión, la medida pretende, por un lado, favorecer la transparencia en la toma de decisiones que afecten al ámbito de la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma y, por el otro, facilita el control por parte de la Generalitat de las decisiones adoptadas por el Estado y su posterior impugnación, si se considera oportuno, ante el Tribunal Constitucional. Pese a todo, el futuro éxito de la medida dependerá, al fin y al cabo, de cuán seria, precisa sea la labor del Estado al justificar sus decisiones y al exponer los argumentos que le llevan a adoptarlas. Consideramos que no sería suficiente una enumeración sucinta de los argumentos, sino que deberían explicitarse de forma amplia y detalla. En el caso extremo en qué el Estado obviara la motivación preceptiva se produciría una vulneración de lo dispuesto en el Estatuto que permitiría justificar la impugnación de la actuación Estatal en sede constitucional.

3.1.2.4 · La impugnación del artículo ante el Tribunal Constitucional

Antes de analizar otras disposiciones análogas contenidas en varios Estatutos de Autonomía aprobados recientemente, debemos recordar, que el precepto que hasta ahora venimos comentando, fue impugnado ante el Tribunal Constitucional por ser considerado contrario al orden constitucional.

En primer lugar, los recurrentes consideraron que el precepto que dispone que tanto los actos y disposiciones como las competencias de la Generalitat podrán tener eficacia jurídica extraterritorial según resulte de lo dispuesto en el propio Estatuto «y otras disposiciones legales» (art. 115. 1) se aparta de la doctrina constitucional, puesto que la ésta obliga a que las excepciones al principio de territorialidad de las competencias se contengan en disposiciones integrantes del Bloque de la Constitucionalidad, y consideran que la referencia «y otras disposiciones legales» abre la puerta a que éstas no estén necesariamente integradas en el BC. Esta argumentación ha sido contestada por la representación procesal de la Generalitat de Cataluña, considerando que la petición de los recurrentes ante el TC es que éste dicte, en este punto, un fallo interpretativo, cuestión que queda fuera del ámbito de un recurso de inconstitucionalidad, defendiendo, a la vez, una interpretación conforme a la Constitución del precepto estatutario, puesto que, por un lado, la remisión a «otras disposiciones legales» es de carácter indefinido y, por ende, puede apelar a

normas estatales. Por otro lado, el contenido del precepto impugnado no afecta a la competencia estatal de fijación de los puntos de conexión para la articulación de la competencias autonómicas cuando esta operación sea necesaria.

En segundo lugar, los recurrentes también dudaron de la constitucionalidad el punto número 2 del mismo precepto 115, al entender que en los casos de supraterritorialidad del objeto sobre el que la Generalitat debe ejercer sus competencias, éstas han sido reservadas expresamente al Estado. El mismo recurso admite sin embargo que, sólo en determinados supuestos, el carácter supraterritorial del objeto determina la competencia estatal sobre el mismo. Estos casos no son otros que los ya citados, anteriormente (transportes terrestres, carreteras, ferrocarriles, transporte de energía eléctrica y aprovechamientos hidráulicos). De nuevo, en este precepto, y puesto que la Generalitat de Cataluña debe interpretar y aplicar sus normas de acuerdo con lo dispuesto en la Norma Fundamental (art. 9.1 de la CE), cabe una interpretación conforme y únicamente deberán entenderse atribuidas a la Generalitat tales competencias en supuestos de alcance supraterritorial, en aquellas materias no reservadas en exclusiva al Estado. Esta conclusión se refuerza en la medida que la dicción literal del precepto se refiere a materias en las que la Generalitat haya asumido competencias, y respecto de aquellos supuestos en los que la dimensión territorial de un fenómeno tenga carácter supraterritorial.

3.1.2.5 · Preceptos similares contenidos en los nuevos Estatutos de Autonomía

El artículo 115 del EAC de 2006 eleva a rango estatutario, la doctrina jurisprudencial y académica elaborada al hilo de los casos que hemos ido comentado, con la finalidad de establecer un criterio que restrinja la asunción de competencias de competencias por parte Estado en los casos de supraterritorialidad. Pero su valor no reside únicamente en esto, si no también en que ha servido de inspiración, mejor dicho, de modelo casi literal, para disponer previsiones coincidentes, en diversos Estatutos de Autonomía, aprobados con posterioridad al Estatuto catalán. Así pues, preceptos del mismo tenor se encuentran en otros Estatutos de Autonomía recientemente aprobados. En el caso del Estatuto de Autonomía de Andalucía, se recoge en el artículo 43, y en la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha se incorporó en el artículo 94 aunque

dicha propuesta finalmente decayó y fue retirada. La única diferencia en el caso del Estatuto de Autonomía de Andalucía es que el apartado primero del mismo se remite a «otras disposiciones *legales del Estado*» salvando así la objeción que se le planteó en el recurso de inconstitucionalidad al apartado primero del artículo 115 del EAC de 2006. Por su parte, la disposición correspondiente al Estatuto de Castilla-La Mancha mantiene la fórmula empleada en el Estatuto catalán. En lo tocante a los apartados equivalentes al artículo 115.2 del EAC de 2006, debemos constatar que las fórmulas empleadas son literalmente exactas a las empleadas en la disposición catalana, y no por ello han sido objeto de impugnación ante el TC. También en el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007 (EAA), concretamente en el artículo 70 —apartados 2 y 3—, se contiene una previsión del mismo tenor que el artículo 115 del EAC de 2006. Así, el apartado segundo del artículo 115 se reproduce, palabra por palabra, en el artículo 70.3 del EAA de 2007, sin que éste haya sido tampoco recurrido ante la jurisdicción constitucional.

Finalmente, cabe destacar, que la relevancia de dichas previsiones estatutarias es alta puesto que el efecto final que provocan es el establecimiento de un punto de conexión territorial de carácter genérico, respecto de todas aquellas competencias que, en el Estatuto, no vengan amparadas por un punto de conexión determinado, aunque como veremos, en apartados posteriores, el EAC de 2006 ha incluido por lo menos una veintena de preceptos en los que se disponen puntos de conexión específicos para diversas materias y funciones. A su vez, según Pomed Sánchez, al establecer un punto de conexión genérico el EAC 2006, éste se referirá tanto a la titularidad de la competencia como a su ejercicio, mientras que en el resto de los Estatutos comentados, la fijación de este punto de conexión genérico circunscribirá su relevancia, únicamente, al ejercicio de la competencia. Aunque esta diferencia debe matizarse en el caso de Andalucía si se verifican los puntos de conexión incluidos en cada una de las materias competenciales.[72]

Pero a este efecto destacado por la doctrina debe sumarse otro, no menos importante, como es que la fijación por parte del Estatuto del criterio de la fragmentación territorial de los objetos supraautonómicos permite cuestionar una multitud de puntos de conexión establecidos por el Estado, apoyándose sobre la supraterritorialidad, en diversas materias o respecto

72 Pomed Sánchez, *op. cit.*, p. 119.

de funciones, sobre todo ejecutivas, en las que carece de competencias, puesto que éstas han sido asumidas de forma íntegra por todas las CCAA. Esta consecuencia es importante en la medida en que si el TC confirma la constitucionalidad del EAC en este punto, de la nueva situación creada por éste podría derivarse por un lado, la necesidad de reforma de la legislación estatal desplazada por la nueva previsión estatutaria y por otro, al menos en algunos casos, la necesidad de ampliar los traspasos acordados en cada materia. En otros casos, cuando la retención competencial fuera considerada básica, las «bases» estatales habrían perdido su carácter material de base y el legislador autonómico las podría obviar y desplazar mediante la modificación de la normativa correspondiente.

Para concluir debemos apuntar que el alcance que tenga el precepto comentado derivará del uso práctico que de él hagan los operadores jurídicos y de la adaptación necesaria de las normas estatales delimitadoras de competencias que, en nuestra opinión, deberán amoldarse a lo previsto en la norma estatutaria.

3.1.2.6 · Los argumentos del TC en la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el artículo 115 del EAC

En otro lugar expusimos ya algunas consideraciones sobre los argumentos utilizados por el TC para enjuiciar las disposiciones contenidas en el artículo 115 del EAC.[73] En lo concerniente al presente trabajo debe destacarse que la STC declara la constitucionalidad del artículo citado ya que lo considera ajustado a su doctrina. El TC considera correcta, en primer lugar, la declaración del precepto en lo relativo al apartado inicial, es decir, el hecho de que el artículo 115.1 establezca que «el ámbito material de las competencias autonómicas está referido al territorio de Cataluña, excepto los supuestos a los que hace referencia expresamente este Estatuto y otras disposiciones legales que establecen la eficacia extraterritorial de las disposiciones o actos de la Generalitat». Asimismo, el Tribunal reitera una de las doctrinas más citadas en este trabajo como es que la prohibición de los efectos extraterritoriales de sus normas y actos privaría a las Comunidades Autónomas (CCAA) «pura y simplemente de toda capacidad de actuación». Obviamente el TC está haciendo referencia a la STC 37/1981, de 16

73 Velasco Rico, C.: «Alcance territorial de las competencias autonómicas y puntos de conexión». En: *Revista Catalana de Dret Públic*, *Especial sentència sobre l'Estatut* (2010), pp. 302 y ss.

de noviembre (FJ 1). Concretamente, considera que el artículo que comentamos concuerda con su doctrina ya que no desvirtúa la regla general sobre la territorialidad de las competencias autonómicas, aunque no pueda negarse, como excepción, que estas produzcan consecuencias más allá de los límites territoriales de las CCAA.

El Tribunal también pone de manifiesto que lo que discuten los recurrentes del artículo 115 del EAC se refiere a la norma que puede habilitar efectos extraterritoriales de las competencias autonómicas. De acuerdo con la fundamentación de los recurrentes, una norma autonómica que previera estos efectos sería inconstitucional. No lo sería, sin embargo, que el propio Estatuto de Autonomía (EA) contenga las previsiones necesarias para permitir, lícitamente, la producción de efectos extraterritoriales por parte de las normas y de los actos autonómicos. La argumentación que sostiene el Tribunal para validar la constitucionalidad del precepto, y que comparte la contestación al recurso, es que la invocación que contiene «a otras disposiciones legales» no se refiere a normas autonómicas, sino que puede considerarse que se está refiriéndo a normas legales de carácter estatal.

En cuanto al apartado segundo del artículo 115.2, donde el EAC de 2006 ha recibido la doctrina jurisprudencial sobre el denominado «principio de fraccionamiento», el Tribunal no observa tacha alguna de inconstitucionalidad, al verificar que el precepto impugnado no hace más que ajustarse a lo dispuesto, entre muchas otras, en la STC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6. Asimismo, el Tribunal considera que la impugnación del precepto es forzada y preventiva, ya que el artículo se refiere a objetos propios de competencias asumidas por la CA y, en conclusión, nada apunta a que éste pueda aplicarse a materias u objetos reservados en exclusiva a la competencia del Estado. El mismo recurso admite que, sólo en determinados supuestos, el carácter supraterritorial del objeto determina la competencia estatal sobre el mismo, de acuerdo con las previsiones constitucionales. Dicho principio se aplica, pues, a aquellos casos en los que el objeto sobre el que debe ejercerse la competencia autonómica es de carácter supracomunitario, e implica la intervención de cada Comunidad Autónoma respecto de la porción del objeto coincidente con su territorio. Este ejercicio de competencias, respecto de la parte que corresponde a cada una de las CCAA afectadas, no impide que puedan adoptarse acuerdos de colaboración entre los entes competentes, y sólo cuando este mecanismo falle podrá acudirse a la competencia estatal de coordinación.

Lo que no deja sentado el TC, seguramente porque los recurrentes no se refieren a este extremo, es que esta competencia estatal de coordinación no debería ser entendida como una competencia substantiva, sino como una habilitación al Estado (a modo de última ratio) para que prevea o establezca los mecanismos adecuados que faciliten el acuerdo entre las CCAA y su actuación conjunta y/o simultánea. A nuestro entender, tampoco debería permitir al Estado el ejercicio directo de sus potestades sobre el fenómeno de alcance supraautonómico que se incardina en el ámbito material de competencia autonómica.

Sin embargo hay que tener en cuenta que una de las ideas fuerza de la STC incide también de manera notable en la interpretación el TC realiza del artículo 115 EAC. En este sentido el Tribunal afirma que el Estatuto no puede condicionar el libre ejercicio de las competencias del Estado y esta idea se aplica posteriormente, como podremos comprobar, en el capítulo siguiente, a múltiples preceptos que «precisan los puntos de conexión (...) o prevén actuaciones conjuntas Estado-Generalitat (...) o establecen que la declaración de utilidad pública de ciertas infraestructuras del transporte» en una «interpretación restrictiva y manipulativa».[74] La interpretación restrictiva comporta en estos supuestos que, obviando la intención del legislador estatal plasmada en el EAC, se atribuya al Estado en su legislación ordinaria la capacidad para llevar a cabo tales operaciones. Esta interpretación se reitera en la STC puesto que en opinión del Tribunal, la articulación estatutaria de las competencias autonómicas no únicamente debe dejar «a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas (sino también) la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado» (véase, entre otros, el FJ de la STC 62). Así pues, de acuerdo con esta STC, el Estado seguiría siendo competente para delimitar las competencias desde el punto de vista material-territorial mediante el uso de puntos de conexión en su legislación básica o exclusiva en aquellos ámbitos en los que fuera necesario, sin estar constreñido o limitado por la regulación establecida en los nuevos Estatutos de Autonomía. Al analizar materia por materia los puntos de conexión presentes en el vigente

74 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 31/2010». En: *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12. Ejemplar dedicado a la STC 31/2010 (2011), pp. 1-37. La cita corresponde a la p. 8.

EAC veremos cómo ha afectado esta decisión en la interpretación que deba hacerse de dichos preceptos.

3.2 · Intereses supracomunitarios y competencia estatal

3.2.1 · Introducción

Como sucede en otros Estados compuestos aunque de tipo regional o federal, el criterio del interés general y del interés respectivo de los entes subestatales, que se integran en el Estado, han sido utilizados como uno de los parámetros sobre los que distribuir territorialmente el poder público. Sin embargo, pocas Constituciones lo incluyen de forma explícita en su redactado. Entre las que lo hacen destacan la Ley Fundamental de Bonn y la Constitución Italiana de 1974, y también la Constitución Española de 1978, aunque, en este caso, el interés de cada una de las partes componentes del Estado ha quedado plasmado en la distribución de competencias operada por la norma constitucional, en nuestra opinión, de un modo estático.[75]

Otras Constituciones, como la Americana de 1787, incluyen criterios finalistas que permiten articular los poderes de la Federación y de los Estados, en función de los intereses presentes en una determinada materia objeto del poder público. Precisamente, la influencia de otros sistemas de descentralización territorial ha tenido un impacto negativo en el nuestro en este punto, puesto que se ha tendido a utilizar criterios finalistas exógenos para interpretar los postulados constitucionales sin atender al hecho que nuestro ordenamiento, a diferencia de muchos otros, no articula la distribución competencial en torno a fines, sino a un reparto de funciones y materias, realizado a la luz del principio de exclusividad. Ello debería llevarnos a utilizar con la cautela debida los principios interpretativos derivados de otros modelos como el norteamericano en el «que la distribución competencial se realiza a partir de fines y la lleva a cabo una Constitución con más de dos siglos de vigencia que apenas dedica unos breves párrafos a esta cuestión».[76]

---

75 Véase Terol Becerra, J.M.: «El interés general, su importancia en el esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas». En: *Revista de Estudios Políticos,* (Nueva época, núms. 46-47), julio-octubre, 1985, pp. 433-453.

76 Viver i Pi-Sunyer, C.: «Soberanía, Autonomía, interés general... y el retorno del jurista persa». En: *Revista Vasca de Administración Pública*, (núm. 25), enero-abril, 1990, pp. 77-101.

3.2.2 · Los conceptos de interés general y de intereses respectivos en el sistema autonómico

La Constitución española de 1978 recoge el criterio del interés como uno de los parámetros sobre los que se vertebra el sistema autonómico, en concreto en el artículo 137,[77] pero éste también funciona de manera explícita como criterio distribuidor de competencias en determinados apartados de los artículos 148.1 y 149.1. A su vez el criterio del interés general o del interés respectivo también se integra en diversos preceptos estatutarios dedicados al reparto de competencias, como por ejemplo los artículos 117 (agua y obras hidráulicas), 135 (estadística), 140 (infraestructuras del transporte y las comunicaciones) y 149 (ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo) del EAC de 2006. De hecho, la autonomía política debe entenderse como la capacidad de gestionar y resolver los intereses propios. A su vez, ello entronca con el «principio de subsidiariedad» que aparece de forma explícita e implícita a lo largo del Título VIII de la Constitución. Por otro lado, en diversos preceptos constitucionales, el principio de autonomía manifestado en la alusión al interés de la Comunidad Autónoma aparece estrechamente vinculado al principio de territorialidad.

3.2.2.1 · Las diferentes posiciones doctrinales

Durante los primeros años de desarrollo del Estado Autonómico, y también durante buena parte de los años noventa del pasado siglo, la doctrina iuspublicista se ocupó del análisis de los conceptos de interés general y de interés respectivo como criterios que permitían operar la distribución

---

77 En la STC 247/2007, de 12 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado contra el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valencia el TC recuerda que «De aquí que el art. 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autonómicos circunscribiéndolos a la «gestión de sus respectivos intereses», lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo... Este poder «para la gestión de sus respectivos intereses» se ejerce —por lo demás— en el marco del Ordenamiento. Es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución. Y debe hacerse notar que la misma contempla la necesidad —como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación— de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como entes dotadas de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (arts. 150.3 y 155, entre otros), como a los entes locales (art. 148.1.2º)» (STC 4/1981, de 2 de febrero [RTC 1981, 4] , FJ 3)» FJ 4.

de competencias en nuestro modelo de distribución territorial del poder.[78] Retomando las diferentes teorías doctrinales y jurisprudenciales en boga entonces, y dejando de lado la importancia del interés en el ámbito de las relaciones que se establecen entre los diversos estratos de poder,[79] cabe sintetizar las corrientes de mayor influencia respecto del alcance y utilidad de dicho criterio como elemento clave en el momento de la división y atribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas.[80] Al hilo de esta discusión dogmática, se distinguen dos posturas doctrinales en cuanto a la comprensión del criterio del interés general: por un lado aquella que mantiene que el interés general —en convivencia y contraste con el criterio del interés respectivo de cada Comunidad Autónoma— es un criterio que permite la

---

78 Sobre el tema véanse entre otros: Albertí Rovira, E.: «El interés general y las CCAA en la Constitución de 1978». En: Revista de Derecho Político, (núms. 18-19), 1983, pp. 111-122; Argullol i Murgadas, E. *La vía italiana a la autonomía regional*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1997, pp. 187-197; Bayona Rocamora, A.: *El dret a legislar en l'Estat Autonòmic*. Barcelona: Escola d'Administració Pública, 1993. Bermejo Vera, J: «El «interés general», como parámetro de la jurisprudencia constitucional». En: *Revista Vasca de Administración Pública*, (núm. 10, 2), 1984 (Ejemplar dedicado a: Jurisdicción constitucional y estado de las autonomías), pp. 103-138; Luis Cosculluela Montaner, L.: «La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas». En: *Revista de administración pública*, (núm. 89), 1979, pp. 7-60. Embid Irujo, A.: «Obras hidráulicas de interés general». En: *Revista de Administración Pública*, (núm. 138), septiembre-diciembre, 1995, pp. 69-105; Jiménez de Parga, M.: «El interés general y la solidaridad entre los españoles, dos principios necesitados de atención». En: *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, (núm. 21),1997, pp. 137-150. López Guerra, L.: «Conflictos competenciales, interés general y decisión política». En: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* (núm. 1), septiembre-diciembre, 1988, pp. 77-92.; Muñoz Machado, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2ª Ed. Madrid: Iustel, 2007. Terol Becerra, J.M.: «El interés general, su importancia en el esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas». En: *Revista de Estudios Políticos,* (Nueva época, núms. 46-47), julio-octubre, 1985, pp. 433-453; Viver i Pi-Sunyer, C.: «Soberanía, Autonomía, interés general... y el retorno del jurista persa». En: *Revista Vasca de Administración Pública*, (núm. 25), enero-abril, 1990, pp. 77-101.

79 El criterio del interés también se configura como gozne de las relaciones entre la Generalitat de Cataluña y el Estado a tenor de lo dispuesto en el artículo 174 del EAC de 2006 y como eje de las relaciones horizontales que puede establecer la Generalitat cono otras CCAA mediante convenios o acuerdos de colaboración, puesto que para que éstas relaciones se establezcan debe estarse en presencia de un «interés común» según lo que se desprende de los artículos 175 a 178 del EAC de 2006. Este aspecto «relacional» fue puesto de manifiesto por E. Albertí en «El interés general y las CCAA...», *op. cit*., pp. 119-121.

80 Terol Becerra apunta que al criterio del interés la doctrina le ha atribuido diversas funciones: «1ª. La de definir los distintos ámbitos de competencias del Estado y las Comunidades Autónomas. 2ª. La de servir de habilitación al Estado para usar los poderes genéricos de intervención sobre la actividad de las Comunidades Autónomas a emplear en los supuestos especiales del artículo 150.3 y en los supuestos de excepción previstos en el artículo 155». En: «El interés general...», *op. cit*., p. 434.

delimitación de competencias;[81] por el otro, aquella que, aunque asume dicha función, pone en duda su capacidad para dar cumplimiento a ese rol, debido a su categorización como concepto jurídico indeterminado.[82]

Dos posiciones antagónicas al respecto son las defendidas de un lado, por Albertí Rovira y, del otro, por Parejo. Mientras que para el primero el concepto de interés general se plasma de forma definitiva, estática, si quiere, en el Bloque de la Constitucionalidad, a salvo de la acción del legislador ordinario, para el segundo, por contrario, el criterio del interés general aporta coherencia al sistema de distribución de competencias, desde una perspectiva dinámica, que no agota sus efectos en la distribución originaria de competencias entre Estado y CCAA, sino que puede proyectarse *pro futuro* sobre casos en los que deban delimitarse dichas competencias.

Por su parte, Muñoz Machado considera en primer lugar, que es imposible trazar una nítida línea divisoria entre los intereses generales y los intereses respectivos de las CCAA y por ello no puede basarse la división de competencias únicamente en este criterio.[83] En segundo lugar apunta, que no puede establecerse una correlación directa y estricta entre los poderes del Estado y el interés general y, ésta tampoco se da entre las competencias de las CCAA y el ámbito de sus respectivos intereses. Finalmente, el autor subraya que dada la trascendencia política que adquiere la definición de lo que atañe a cada esfera de intereses no puede dejarse al albur de lo que decida el legislador ordinario.[84]

---

81 En esta primera postura Terol Becerra, con matizaciones, incardina a: Luciano Vandelli, Luciano Parejo, Alvárez Conde y Cosculluela Montaner. Aunque estos dos autores además de distinguir entre interés general e interés respectivo de cada Comunidad Autónoma, incluyen en su teorización un tercer concepto el de interés interregional, al que cada uno otorga un contenido diferente. En: «El interés general...», *op. cit.*, p. 435. Cosculluela mantiene que los criterios de interés de la comunidad autónoma, interés estatal o nacional e interés suprarregional o interregional son acogidos en la CE de 1978 como criterios guía en el momento de distribuir competencias: «(…) si bien con menos rotundidad y claridad que en otras Constituciones». En: «Las competencias de las Comunidades Autónomas...», *op. cit.*, p. 33.

82 «Por su lado, Ignacio María de Lonjendio, (...), opina, siguiendo a Martín-Retortillo y a Tomás de de Villarroya, que la utilización del interés general como delimitador de competencias «es una solución manifiestamente, equívoca», y dado que la línea divisoria entre interés general y respectivo no puede fijarse de una manera previa y definitiva, dice, sería arriesgado establecer los límites de la autonomía y su ejercicio sobre la base de una separación rígida entre los intereses comunitarios y el interés general». En: Terol Becerra: «El interés general...», *op. cit.*, p. 436.

83 En contra de ello véase Jiménez de Parga. «El interés general...», *op. cit.*, p. 143. En el mismo sentido, véase el voto particular concurrente formulado por el citado autor en la STC 13/998.

84 Muñoz Machado, S. *Derecho Público de las...*, 2ª ed., *op. cit.*, pp. 242-247.

3.2.2.2 · La jurisprudencia constitucional

Pero, lo que aquí interesa destacar sobre todo es que, según la doctrina del Tribunal Constitucional, únicamente podrá recurrirse al criterio del interés general «cuando la propia definición legal lo exija» «en forma directa o en forma implícita pero inequívoca», ya que de hacerse de otro modo, se produciría un palmario vaciamiento de las competencias de las CCAA. Pese a ello, en ocasiones, los recurrentes y de forma, en muchos casos, implícita, el TC ha apelado a los expedientes del interés supracomunitario, de la unidad del mercado o del sistema económico, en supuestos en los que el Bloque de la Constitucionalidad no los reclama como criterios de distribución competencial. Por tanto, es necesaria una labor de exégesis jurídica respecto al contenido y utilización de dichos conceptos.[85]

En este sentido puede destacarse la utilización del criterio del interés prevalente en la resolución de diversos conflictos competenciales. En determinados supuestos planteados ante el Tribunal Constitucional, en presencia de una pluralidad de títulos competenciales aplicables al caso, uno de los criterios de resolución empleados ha sido la detección del interés predominante. En estos supuestos el TC analiza si el fin de la competencia se refiere a intereses autonómicos o a intereses generales. Pero como Argullol i Murgadas recuerda, en determinadas ocasiones la Constitución atribuye al Estado la competencia sobre determinadas infraestructuras calificadas como «de interés general», sin que la Norma Fundamental precise a qué remite esta noción del interés. En numerosas ocasiones se ha constatado la aceptación por parte del TC de la definición que ha realizado el legislador estatal sobre dicha noción, aunque también ha señalado el propio Tribunal que sobre este extremo únicamente puede ejercer un control externo, es decir, un control del uso claramente abusivo o arbitrario del concepto.[86]

Aunque también en la jurisprudencia inicial del Tribunal Constitucional se sostuvo en diversas sentencias una línea argumental restrictiva de la potencialidad del criterio del interés general como fundamento para atri-

---

85 Así lo afirma Viver Pi-Sunyer: «Soberanía, interés general... y el retorno del jurista persa», *op. cit.*

86 Argullol i Murgadas, E.: *Criteris per a un desenvolupament institucional*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 1999, p. 44.

buir competencias *ex novo*. En primer lugar la STC 37/1981, en su FJ 1 explicita que:

> Para el intérprete de la ley, el ámbito concreto del interés es ya un dato definido por la ley misma (en este caso, el Estatuto de Autonomía del País Vasco) como repertorio concreto de competencias. La determinación, en caso de conflicto, del contenido de éstas, ha de hacerse sin recurrir, salvo cuando la propia definición legal lo exija, a la noción del interés respectivo, pues de otro modo se provocaría una injustificada reducción del ámbito de los intereses propios de la entidad autónoma definido por el legislador y se transformaría esta noción del interés propio o respectivo en una apelación a la "naturaleza de las cosas", mediante la cual la decisión política se traslada del legislador al juez.

Igualmente, en la STC 48/1988, lo dispuesto en la STC 76/1983, el Alto Tribunal afirma que el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, configurado por la Constitución teniendo presente el interés general, vincula a todos los Poderes Públicos, y no le es permitido al legislador estatal incidir en él, sin que medie una expresa previsión constitucional o estatutaria.

Aunque, como es palmario, para delimitar el alcance y contenido de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas —sobre todo, en los casos de competencias compartidas (bases/desarrollo-ejecución)— la jurisprudencia del TC —casuística en numerosas ocasiones— recurre a criterios finalistas, fundamentados en la necesidad de satisfacer los intereses generales, la necesidad de un tratamiento uniforme o para garantizar un trato igual en todo el territorio del Estado. Precisamente este proceder ha provocado una gran inseguridad, en lo que a la interpretación del sistema de distribución de competencias se refiere. Gracias a estas argumentaciones, la competencia del Estado se ha ido proyectado en ámbitos materiales, sobre los que no estaba apoderado, y también han provocado que éste asumiera competencias, en principio, reservadas a las CCAA. La solución para mitigar estos efectos es restringir la utilización de dichos criterios a los supuestos en los que sean requeridos por el Bloque de la Constitucionalidad, por un lado, y por el otro, volver a una concepción principial de las bases legislativas dictadas por el Estado en uso de su competencia.

3.2.3 · Intereses supracomunitarios

3.2.3.1 · La distinción jurisprudencial entre interés general e interés supraautonómico

Uno de los aspectos a destacar, respecto de la doctrina versada en torno a estos dos conceptos —interés general e interés de la Comunidad Autónoma— es su diferenciación respecto de un tercer tipo de interés identificado por parte de la doctrina, el interés supraautonómico o interregional.[87] El esquema apuntado en el apartado anterior se vuelve ciertamente confuso a partir de la STC 42/1981, de 22 de diciembre, en la que el TC sostiene la necesidad de distinguir entre «distintos niveles de interés general en función de los cuales han de atribuirse las respectivas competencias», y por tanto, distingue entre un interés general de la nación y un interés supracomunitario como dos nociones distintas entres sí, «cuya consecución se atribuye, en ambos casos a los órganos generales del Estado».[88] Por ello es preciso destacar sus características peculiares y matizar su utilidad como criterio legitimador de competencias *ex novo* del Estado en aquellos ámbitos en los que las CCAA hayan asumido competencias.

De la lectura de la jurisprudencia constitucional, puede deducirse que los dos conceptos tienen un contenido diferente: mientras que el concepto de interés general implica atribuir al Estado de manera absoluta y exclusiva las materias como las «Relaciones Internacionales, Defensa y Fuerzas Armadas, Administración de Justicia Hacienda General, y Deuda del Estado, etc.», el concepto de interés supracomunitario se plasma en la atribución parcial de competencias sobre determinadas materias al Estado, en tanto que el resto de potestades sobre dichas materias pueden ser asumidas por las CCAA que tengan voluntad de hacerlo.

Un ejemplo de la utilización del concepto de interés supracomunitario, en el sentido últimamente expuesto, es decir, como elemento que

---

87 Bayona Rocamora afirma que la competencia básica seria identificable con la regulación normativa de todo aquello que es de interés general o de interés supracomunitario. La competencia de desarrollo por su parte seria equiparable con la regulación parcial no necesariament uniforme que pueden dictar las CCAA de acuerdo con sus intereses respectivos. En: *El dret a legislar... op. cit.*, p. 150. En la afirmación de autor parece equipararse el «término interés general» al término «interés supracomunitario» debido a la utilización de la conjunción disyuntiva «o». A nuestro entender los dos términos no son sinóminos.

88 Terol Becerra, J.M.: «El interés general...», *op. cit.*, p. 438.

permite fundamentar la competencia estatal en una determinada materia, permitiendo a su vez la asunción de potestades en dicha materia por parte de las CCAA, lo encontramos en la STC 168/2004, de 6 de octubre. En esta sentencia se sustancia un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra los artículos de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña. En el FJ 7 el TC recopila su jurisprudencia sobre la defensa y consecución del interés general y del interés supracomunitario y afirma que:

> (...) En esta ocasión no se discute que la Comunidad Autónoma de Cataluña ostente competencias sobre protección civil, materia en la que, por su propia naturaleza, y dado que su finalidad estriba en la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia, se produce un encuentro o concurrencia de las diferentes instancias territoriales, según hemos tenido ocasión de señalar en las SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 4; 133/1990, de 19 de julio, FJ 6; 118/1996, de 27 de junio, FJ 20; y 118/1998, de 4 de junio; FJ 13, ni que en el ejercicio de esa competencia, aquí concretado en la aprobación de la Ley 4/1997, se hayan transgredido los límites que derivan de un posible interés nacional y supracomunitario cuya defensa corresponde al Estado, conforme hemos precisado en estas mismas resoluciones (...).

3.2.3.2 · La utilización del criterio del interés supracomunitario como fundamento de la competencia estatal

En diversas sentencias del Tribunal Constitucional fechadas en los años ochenta se consideró que el Estado debía retener competencias de tipo ejecutivo en los supuestos en que la ejecución tuviera un carácter supra o intercomunitario, ya que únicamente el Estado puede tener atribuida la consecución de intereses supracomunitarios.[89] De hecho, esta posición ya fue defendida, tempranamente, por García de Enterría, quien argumentaba

89 Alonso de Antonio, J.A. En: «Artículo 149.1.1ª, 4ª, 5ª, 7ª, 10ª a 32, 2 y 3: Sistema de distribución de competencias. En: *Comentarios a la Constitución Española de 1978. Tomo XI – Artículos 143 a 158 de la Constitución Española de 1978*. Alzaga, O. (dir.). Madrid: Vlex-Edersa, 2006. El texto que manejamos está disponible: http://www.vlex.com/vid/339024 (última consulta: 09.04.09).

la constitucionalidad de esta retención estatal de facultades ejecutivas en tres supuestos concretos. En primer lugar, en el caso de la ejecución con alcance inter o supracomunitario; en segundo lugar, en supuestos en que sea necesaria la ejecución estatal por motivos de estado de necesidad o de circunstancias excepcionales no declaradas formalmente como perturbadoras de la seguridad; y en tercer lugar, cuando es necesaria la ejecución estatal en aquellas materias básicas cuya regulación es competencia del Estado, siempre que dicha ejecución resulte inseparable de los intereses generales de dicha regulación básica.[90]

Se ha subrayado en varios estudios que la entrada en juego de intereses supracomunitarios en un determinado ámbito material, en el que el Estado *a priori*, no dispone de una atribución específica de competencias ejecutivas, permite que le sean atribuidas facultades de este cariz. Es decir, en estos casos la competencia del Estado se fundamenta en la presencia de intereses que se entiende que sobrepasan los propios de la Comunidad Autónoma.[91] Aunque debemos subrayar que el Estado únicamente podrá ejercer competencias ejecutivas fundamentadas en el interés general siempre y cuando exista una disposición expresa que le habilite.

En numerosas ocasiones, se han utilizado de manera abusiva los conceptos tanto de interés general, como los de interés supraautonómico o alcance supraterritorial. Mediante esta utilización, contraria al sentido constitucional primigenio de dichos conceptos, se han podido defender, por parte del Estado, muchas de sus actuaciones en ámbitos y materias en las que éste no posee competencia alguna, o en el caso de tener alguna competencia atribuida, le ha permitido ir más allá de ésta. Así, el criterio del interés ha permitido reformular el reparto competencial, justificando reiteradamente la retención de facultades por parte del Estado, incluso en ámbitos reservados a la competencia exclusiva de las CCAA.

Por tanto, podemos afirmar que el TC ha venido a reconocer competencias de ejecución al Estado en ámbitos en los que está desprovisto puesto

---

90 García de Enterría, E. *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*. Madrid: Civitas, 1983, pp. 64 y ss.

91 Jiménez Asensio, R.: «Distribución de competencias ejecutivas y sistema administrativo en la jurisprudencia del Constitucional». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 42, 1994, pp. 53 y ss. y pp. 68-70 y «Las competencias ejecutivas del Estado y de las Comunidades Autónomas: reparto de competencias ejecutivas y reforma de la Administración periférica del Estado». En: *La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-IEA, 1997, p. 314.

que no existe una atribución específica de la Constitución, justificando esta alteración del sistema por la existencia de intereses «supracomunitarios o supraautonómicos».[92] La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se ha pronunciado en diversas ocasiones en este sentido, desde la década de los noventa.[93] El ejemplo paradigmático de esta línea jurisprudencial es la STC 163/1994, de 26 de mayo, dictada en materia de juegos y apuestas. En ella se atribuyen al Estado facultades ejecutivas, de acuerdo con una argumentación ciertamente criticable. La STC 163/1994, resuelve un conflicto positivo de competencias interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña contra el artículo 2 del Real Decreto 904/1985, de 11 de junio, por el que se constituye el Organismo Nacional de Apuestas y Loterías del Estado (ONLAE).

La Generalitat interpuso el conflicto ya que consideró que el citado artículo vulneraba sus competencias exclusivas en materia de «casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas» que habían sido asumidas en virtud del artículo 9.32 del EAC de 1979. Según la representación procesal de la Generalitat, el precepto impugnado atentaba contra las competencias autonómicas puesto que atribuía al ONLAE, por un lado, las funciones que correspondían al desparecido Servicio Nacional de Loterías, en relación con la autorización y celebración de juegos y apuestas cuyo ámbito se extendiera a todo el territorio del Estado, puesto que en Cataluña la única Administración competente en la materia es la Generalitat; y por otro lado, también se le atribuían a dicho organismo, de nueva creación, las competencias respecto de la organización y difusión de cualquier tipo de concurso de pronósticos realizados sobre resultados de citas deportivas, cuando, entiende la Generalitat, que esto debería circunscribirse a la quiniela futbolística.

---

92 Jiménez Asensio, R. critica al respecto que se ha dejado de lado la doctrina iniciada con la STC 37/1981, donde se estableció que el criterio del interés general es un dato que ya había sido tomado en consideración por el constituyente en el momento de operar la distribución de competencias en la CE, y que por otro lado, se desconoce una de las afirmaciones establecidas por el mismo Tribunal Constitucional, que apuntó que la preservación del interés general se debe hacer a través del sistema del distribución de competencias y no a pesar del mismo, argumento que permitiría inadmitir reformulaciones del sistema de reparto competencial basadas en criterios finalistas. En: «Distribución de competencias...», *op. cit.*, p. 69.

93 Véase entre otras las STC 123/1984 en materia de protección civil; STC 57/1992 en materia de pesca; la STC 147/1992 sobre autorización de cambio de base de barcos de pesca; sobre 146/1992 medidas de fomento de incentivos regionales y la STC196/1997 en materia de propiedad intelectual.

En este caso el Estado, basaba su competencia no exclusivamente en el factor territorial, sino también en un elemento finalista, es decir, en el interés supracomunitario que comporta la materia. Este criterio le habilitaría para atribuir competencias ejecutivas a un órgano cuyo ámbito de actuación se extiende a todo el territorio estatal. El interés es pues el elemento determinante de la competencia, pero éste no coincide con la extensión o ámbito de una determinada actividad. Si ello se acogiera, el mero hecho de cualificar como nacionales o generales a determinadas actividades de competencia autonómica serviría para vaciar el ámbito competencial autonómico, con la consiguiente vulneración de la Norma Fundamental.

El Tribunal utiliza en este supuesto un argumento polémico para atribuir competencias ejecutivas de autorización, como es la aparición de un interés supraautonómico por el hecho que existe una asimetría competencial entre las CCAA, ya que algunas han asumido la competencia controvertida en su Estatuto, y otras están faltas de la misma. La actuación ejecutiva —que legitima el TC— permite uniformizar la disparidad competencial entre las CCAA, con la intención de preservar el interés general que se garantiza a través de la prohibición de realizar actividades de este tipo sin licencia. Este título administrativo habilitante deberá ser concedido por un organismo centralizado.[94]

El voto particular formulado a la Sentencia por Viver Pi-Sunyer apunta críticas sustanciales que pueden contraponerse a la *ratio decidendi* de la resolución que venimos comentando. En primer lugar, explicita su rechazo a la inclusión de la materia objeto de la controversia en el título competencial del artículo 149.1.14, relativo a la Hacienda Pública. Considera erróneo el fundamento de la competencia estatal en este precepto y apunta que el Estado no tiene competencias en materia de juego sobre el territorio de Cataluña, puesto que es la CA quien ha asumido estatutariamente y de forma exclusiva la competencia legislativa y ejecutiva, según las previsiones de la cláusula residual del artículo 149.3 CE. Una de las principales objeciones que se puede esgrimir contra la argumentación de la Sentencia, tal y como manifiesta el voto particular, es la desviación que se produce respecto del modelo de distribución de competencias establecido en la CE de

94 «La prohibición general del ejercicio sin licencia de casinos, juegos y apuestas, unida al hecho de que no todas las Comunidades tengan competencia o las tengan del mismo nivel, introduce un interés supracomunitario para su autorización por el Estado. No se trata de que la extensión territorial del juego atribuya competencia al Estado, sino que éste deba ejercerla en nombre del interés general que justifica la regulación previa para evitar un vacío». STC 163/1994 FJ 8.

1978. Mientras que la Carta Magna opta por un modelo de repartición de actividades entre entes, la Sentencia lo reconduce hacia un modelo concurrencial, que desemboca en la realización de las mismas funciones, sobre el mismo tipo de actividades, con base en dos títulos competenciales diferentes (juegos y apuestas, y Hacienda), por mucho que una de estas actividades tenga un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma. Aunque por otro lado, pese a que la sentencia no base la competencia estatal en la supraterritorialidad del objeto de la competencia, ello queda inmediatamente desvirtuado, puesto que hace entrar en juego el criterio del interés supraautonómico, como argumento legitimador de la competencia estatal. Finalmente considera que:

> La tesis de que la asimetría en la asunción de competencias por parte de las diversas Comunidades habilita al Estado para llevar a cabo funciones legislativas y ejecutivas a lo largo de todo el territorio, supone consagrar un mecanismo de uniformización de las distintas Comunidades Autónomas ajeno por completo a los mecanismos previstos en nuestro ordenamiento para asegurar la integración constitucional de todo el sistema.

Por otro lado, es preciso destacar, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial del TC, que pese a que el ejercicio de una competencia tenga un alcance supraautonómico, ello no conlleva la atribución de la competencia al Estado, excepto que medie un precepto constitucional que así lo disponga. En la STC 243/1994, de 21 de julio, «se distingue entre competencias 'poliautonómicas'[95] (materia que afecta a varias CCAA pero cuya titularidad no se traslada al Estado) y aquellas de interés supraautonómico (donde el elemento 'interés' supraterritorial permitiría la intervención del Estado)».[96] Asimismo, debemos destacar que el Tribunal ha procedido a una interpretación restrictiva en la delimitación respecto a las competencias que son susceptibles de pasar a ser de titularidad estatal al revestir un ám-

---

95 En esta consideración encontramos, a nuestro parecer, uno de los principales problemas que afectan tanto a la legislación, como a la jurisprudencia constitucional, y es un problema de tipo terminológico. El término «supraautonómico» podría ser definido como la cualidad que expresa la afectación por un determinado fenómeno al ámbito de más de una CA simultáneamente y sin solución de continuidad. Con la alusión al término «poliautonómico» o «pluriautonómico» nos estaríamos refiriendo a la cualidad de una determinada actividad, que fraccionadamente, y de forma simultánea o sucesiva, se desarrolla en el ámbito de diversas CCAA.

96 Pérez Milla, *op. cit.*, p. 39.

bito e interés supracomunitario. En este sentido, se ha forjado una doctrina constitucional dirigida a descartar determinados títulos sobre los que pivotaba la actividad legislativa del Estado. Puesto que la ley estatal no puede *per se*, completar la delimitación competencial, se ha justificado la potestad estatal en materias u objetos de ámbito supraautonómico mediante el recurso a títulos competenciales de carácter general que, en la actualidad, y de acuerdo con la jurisprudencia relativa al principio de fragmentación, no pueden sostenerse. Mediante esa actividad legislativa en ámbitos de carácter supracomunitario, básica en numerosos casos, el legislador estatal ha establecido puntos de conexión —veremos en un capítulo posterior, en qué títulos competenciales se ha amparado y con qué efectos— para deslindar las competencias de diversas CCAA en determinadas materias y, a su vez, para delimitar la competencia autonómica y la competencia estatal.

La necesidad de establecer puntos de conexión —en parte— ha sido generada o reclamada por la jurisprudencia constitucional, puesto que ésta ha restringido la capacidad del Estado para extender su competencia legislativa básica hasta la realización de actos de naturaleza ejecutiva. La restricción constitucional se ha llevado a cabo incluso en supuestos en los que las actividades ejecutivas a desarrollar o la actividad sobre la que deben ejercerse las competencias públicas presentan notas de supraterritorialidad.

Pese a esta doctrina, se han dictado resoluciones contrarias por parte del Tribunal Constitucional que ahondan en la línea jurisprudencial establecida, entre otras, en la ya comentada STC 163/1994. Un ejemplo de ello es la STC 196/1997. En esta STC el Tribunal considera ajustado a la Constitución que por decisión del legislador estatal se pueda atribuir carácter supraterritorial a determinadas entidades cuya regulación y control queda, por ende, en manos del Estado, impidiendo paralelamente que las CCAA puedan desarrollar cualquier tipo de intervención, ni legislativa, ni tampoco ejecutiva, en determinados supuestos.[97] Esta sentencia afirma, en el FJ 9 que:

> De ahí que la autorización que contempla el art. 132 no pueda encuadrarse *sic et simpliciter* en el ámbito de los puros actos de ejecución que hayan de atribuirse necesariamente a la competencia de las Comunidades Autó-

97 Otras sentencias que siguen esta línea jurisprudencial y que constituyen excepciones a la necesidad de establecer puntos de conexión son la STC 223/2000, de 21 de septiembre, sobre el registro estatal de operadores de gases licuados del petróleo y la STC 275/2000, de 16 de noviembre, relativa a inscripción de cooperativas de crédito y de sus altos cargos.

> nomas (...)La atribución por la Ley de esta autorización a la competencia estatal está plenamente justificada, pues trata de asegurar el mantenimiento de un régimen jurídico unitario de la gestión de la explotación de los derechos de la propiedad intelectual y de la uniformidad de la ordenación jurídica de la materia, que es el sistema jurídico que el legislador estatal, a quien corresponde la competencia para dictar «la legislación en materia de propiedad intelectual» (art. 149.1.9.) y que en su libertad de opción política ha configurado la gestión de la propiedad intelectual como un régimen unitario y operativo en todo el territorio nacional.

3.2.3.3 · Conclusiones

En nuestra opinión, la interpretación que debe darse al criterio del interés en nuestro sistema debe restringir su eficacia al momento inicial de la distribución de competencias operada tanto en la Constitución como en los Estatutos de Autonomía, sin que pueda utilizarse, por parte del legislador ordinario, como fundamento para redistribuir posteriormente las competencias ya atribuidas. Existen mecanismos que permiten garantizar la titularidad y el ejercicio efectivo de las competencias autonómicas. Precisamente, como veremos, los puntos de conexión establecidos en los Estatutos de Autonomía intentan trasladar a la norma atributiva de competencias la voluntad de la CA en regular y ejercer competencias sobre asuntos que la afecta, independientemente de que dicho asunto tenga una dimensión supracomunitaria. Los puntos de conexión permiten vincular las competencias de las CCAA a fenómenos de alcance supraterritorial en cuyo manejo o gestión las CCAA tienen voluntad de participar.

En relación al sistema constitucional ordinario de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA el criterio del interés respectivo —como parte de él, del interés general—sólo sirve como parámetro general y abstracto que toman en cuenta el constituyente y el "legislador estatutario" para atribuir una determinada materia al ámbito de una esfera competencial concreta, agotándose tal función una vez operada, constitucional y estatutariamente, la distribución ordinaria de poderes. En este sentido, como decíamos, el concepto de interés general no sirve para reordenar el reparto de competencias fijado en los respectivos Estatutos de Autonomía de las CCAA. Por tanto, no puede habilitar al Estado para que, con procedimientos ordinarios, adopte leyes u otras disposiciones de rango inferior que le atribuyan poderes que corresponden a las CCAA.

Por otro lado, también debemos enfatizar que en aquellos casos en que el objeto sobre el que deba ejercerse una determinada competencia atribuida a las CCAA presente un carácter supraterritorial, esta característica del objeto no implica *per se* que nos encontremos ante un supuesto de interés general.

Es decir, la supraterritorialidad del objeto de la competencia no implica necesariamente una afectación al interés general que justifique una intervención estatal. En otras palabras, los conceptos de supraterritorialidad o de afectación a varias CCAA, o de interés poliautónomico no son coextensos del concepto de interés general. A nuestro modo de ver, el sistema de distribución de competencias del Estado Autonómico debería abogar, en estos supuestos, por la utilización de mecanismos de cooperación de tipo horizontal, entre las diversas CCAA afectadas, por el fraccionamiento, a su vez, del objeto o fenómeno supraterritorial cuando su naturaleza lo permita, o por el establecimiento de puntos de conexión que permitan la delimitación del ámbito material de las competencias de los diferentes entes territoriales afectados. El uso de estos mecanismos ha sido propuesto por el Tribunal Constitucional en diversas sentencias, como veremos en apartados posteriores del presente trabajo.[98]

3.3 · La superación del territorio de una Comunidad Autónoma y el juego de la cláusula residual

3.3.1 · Caracterización de la cláusula residual en el Estado Autonómico

La CE de 1978, en un momento inicial, operó la distribución de competencias estableciendo dos listas. A este doble listado se le añadió una cláusula residual de doble sentido y, el sistema, en conjunto quedó abierto a la aplicación del principio dispositivo que sería necesario materializar a

98 Entre otras véanse las SSTC 48/1988, 329/1993 y 102/1995 en las que se especifica que pese a que lo básico pueda contener funciones ejecutivas, ello será admisible, de forma excepcional y en supuestos acotados. La retención de facultades ejecutivas por parte del Estado al amparo de su competencia básica deberá ser justificada. Frente a la existencia de fenómenos supraautonómicos deberán ensayarse formas de coordinación sin que el Estado pueda arrogarse funciones que corresponden a las CCAA. La STC 102/1995 constata que la retención en manos estatales de funciones ejecutivas sólo procede cuando no resulte factible el establecimiento de puntos de conexión y se pueda producir un fraccionamiento del objeto sobre el que deben ejercerse las facultades públicas. Únicamente en caso de fallo en la aplicación de estos mecanismos o de imposibilidad de su utilización se recurrirá, por imprescindible, a la intervención estatal.

través de la asunción de competencias por parte de las CCAA en sus Estatutos de Autonomía. En estos casos la territorialidad —como hemos comentado anteriormente— está reconocida como criterio atributivo de competencia en el mismo Bloque de la Constitucionalidad.

La doctrina ha puesto de manifiesto que las dos listas contenidas en los arts. 148 y 149 CE responden a finalidades diversas.[99] Mientras que la lista establecida en el art. 149 de la CE tiene por objeto reservar al Estado un conjunto de materias y funciones sobre las que ostentará la competencia exclusiva, aquella establecida en el art. 148 CE, establece las materias y funciones que podrán ser asumidas por las CCAA del art. 143 CE. El listado establecido en el art. 148 CE tuvo una vigencia temporal limitada pues pasados cinco años desde la aprobación de los respectivos Estatutos, las CCAA de «vía lenta» pudieron asumir competencias en todas aquellas materias no reservadas al Estado.[100] Este proceso de asunción de competencias por parte de las CCAA de vía lenta no se produjo hasta años más tarde, después de un segundo pacto autonómico para enmarcar la reforma, de una Ley Orgánica de transferencia y de la reforma de los respectivos Estatutos de Autonomía.[101] Por otra parte, pese al carácter transitorio del artículo 148 de la CE, se le ha reconocido un valor interpretativo de la distribución de competencias.[102] Así pues, actualmente, se podría afirmar la existencia de una única lista de competencias, las atribuidas al Estado por el art. 149 CE.

---

99 Véase por todos: Tornos Mas, J.: «La delimitación constitucional de las competencias. Legislación básica, bases, legislación de desarrollo y ejecución». En: VVAA. *El funcionamiento del Estado Autonómico*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1999, p. 132.

100 Tornos Mas, J. «La delimitación constitucional de las competencias…», *op. cit*., p. 133. De hecho como recuerda Martín Rebollo, L. este precepto aparecía como una disposición transitoria en los primeros borradores de la CE. En: «Estudio preliminar de la Constitución Española», *Leyes Administrativas*. Elcano: Ed. Aranzadi, 2000, p. 31. En sentido contrario a lo afirmado en el texto se pronuncia Federico A. Castillo Blanco. Véase «Artículo 148: Competencias de las comunidades autónomas». *Comentarios a la Constitución Española de 1978. Tomo XI – Artículos 143 a 158 de la Constitución Española de 1978*. Alzaga, O. (dir.). Madrid: Vlex-Edersa, 2006. El texto que manejamos está disponible en http://vlex.com/vid/competencias-comunidades-autonomas-339019 (última consulta: 09.04.09). La versión electrónica no tiene paginación.

101 Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de Competencias a las Comunidades Autónomas del artículo 143.

102 Véase Federico A. Castillo Blanco en: «Artículo 148: Competencias de las comunidades autónomas». *Comentarios a la Constitución Española de 1978. Tomo XI – Artículos 143 a 158 de la Constitución Española de 1978*. Alzaga, O. (dir.). Madrid: Vlex-Edersa, 2006. El texto que manejamos está disponible en http://vlex.com/vid/competencias-comunidades-autonomas-339019 (última consulta: 09.04.09).

Este sistema se cierra con la previsión dispuesta en el apartado tercero del art. 149 CE. Dicho precepto constitucional especifica que las materias no reservadas al Estado, podrán ser asumidas por las CCAA, y en su caso, aquellas que no sean asumidas por las CCAA, en los Estatutos, corresponderán al Estado. El sentido de la cláusula residual es doble, en el primer caso, juega a favor de las CCAA, en la medida en que pueden asumir cualquier competencia no atribuida expresamente al Estado;[103] en segundo lugar, dispone que corresponden a este último, todas aquellas competencias que las CCAA no hayan asumido explícitamente. La función de la cláusula residual es clara: impedir la existencia de espacios materiales respecto de los que ninguna instancia de poder tenga atribuida la responsabilidad de forma directa. Pero hay que recordar que, a diferencia de lo que sucede en muchos sistemas federales la cláusula residual a favor de las CCAA se remite a los Estatutos. Es decir que mientras que, en general, en los Estados federales la cláusula atribuye directamente la competencia a los Estados federados, sin que sea necesaria una asunción expresa por parte de éstos en sus respectivas Constituciones, en el caso de la CE de 1978, la cláusula residual lo es a favor de los Estatutos y no de las CCAA. En cualquier caso, debe destacarse que toda materia no asumida por las CCAA mediante su Estatuto de Autonomía será competencia estatal.

De esta manera se produce una modalización del típico papel de la cláusula residual que obligaría, en nuestro sistema, si realmente se quiere que esta previsión constitucional tenga un sentido federal, o bien a reformar la redacción de la CE en este punto, o bien, a entrar en un impensable proceso de adaptación constante de los Estatutos, con tal de no dejar perder posibles competencias sobre ninguna materia «nueva».

En nuestro sistema distribución competencial la cláusula residual no ha tenido mucha aplicación práctica hasta la actualidad ni en lo tocante a materias que ya existía en los momentos constituyente y estatuyente, pero que no fueron incorporadas a los EEAA, ni tampoco respecto de materias «nuevas». El escaso uso de la cláusula residual se debe a la interpretación extensiva de las materias expresamente recogidas en la CE y en los EEAA,

---

103 El TC también explica «Es preciso tener en cuenta que el fondo competencial del Estado no resulta de las atribuciones específicas resultantes de la Constitución y de los Estatutos, como es el caso de las CCAA, sino que resulta, a partir de un fondo jurisprudencial genérico, de las «sustracciones» al mismo operadas por la Constitución. En este sentido bien puede decirse que la competencia no es sino competencia «residual», si bien con un «núcleo duro» garantizado por la Constitución». (STC 146/1992, F.J 1).

posibilitándose el incorporar a un título ya existente aquellas actividades públicas objeto de controversia. Este sentido, no debe utilizarse la cláusula residual de manera automática o mecánica a favor del Estado, en aquellos supuestos en que no exista una asunción de competencias de forma expresa por parte de las CCAA. En estos casos, hay que considerar la estrecha conexión de dichas materias con otras que sí se ha estipulado de forma expresa en los Estatutos de Autonomía. En estos supuestos la Comunidad Autónoma será el ente más capacitado para abordar dicha materia, en la medida en que tendrá a su alcance todas las competencias con ella vinculadas y cuyo ejercicio será necesario para gestionarla debidamente.

Por más que se ha dado un uso poco relevante de la cláusula residual, ésta ha sido calificada como uno de los elementos capitales del sistema de distribución de las competencias de ejecución, en el Estado Autonómico. En virtud de la misma toda potestad ejecutiva no asumida por las CCAA en sus respectivos Estatutos corresponde al Estado. Este hecho tiene una especial importancia en un modelo como el nuestro donde no existe, como ya se ha comentado una «presunción» general a favor de las competencias autonómicas. Por otra parte, la cláusula residual no puede ser considerada como una «cláusula general de atribución de competencias», especialmente ejecutivas, pues como hemos dicho su función se agota en atraer hacia manos estatales aquellas competencias ejecutivas o legislativas no asumidas por las CCAA.[104]

3.3.2 · La jurisprudencia constitucional sobre la cláusula residual

Si examinamos la jurisprudencia sobre la cláusula residual comprobaremos que su interpretación sufrió una rápida evolución. Así, mientras en la STC 18/1982[105] se le concedió una aplicación casi directa, en defecto de norma expresa que atribuyera competencia a una u otra instancia de

---

104 Jiménez Asensio, R. «Las competencias ejecutivas del Estado y de las Comunidades Autónomas: reparto de competencias ejecutivas y reforma de la Administración periférica del Estado». En: *La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-IEA, 1997, p. 312.

105 La STC 18/1982 (FJ 1) afirma que «Para determinar si una materia es de la competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma, o si existe un régimen de concurrencia, resulta en principio decisorio el texto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, a través del cual se produce la asunción de competencias. Si el examen del Estatuto correspondiente revela que la materia de que se trate no está incluida en el mismo, no cabe duda que la competencia será estatal, pues así lo dice expresamente el artículo 149.3 de la Constitución».

poder, en Sentencias posteriores se matiza esta línea argumental, consolidándose una interpretación que prácticamente ha «desactivado» la cláusula contenida en el 149.3 CE, ya que se considera que la cláusula residual únicamente rige en aquellos casos en que la competencia no pueda ser atribuida en aplicación de los criterios hermenéuticos ordinarios.[106] Así en la STC 123/1984, se establece que el hecho que una materia no sea mencionada por la Constitución y los Estatutos no impide que pueda enmarcarse en otros títulos competenciales ya existentes.[107] Un ejemplo de la jurisprudencia constitucional que descarta el uso de la cláusula residual del art. 149.3 CE es el que nos ofrece la STC 290/2000, de 30 de noviembre, en materia de protección de datos. La sentencia resuelve un total de cuatro recursos de inconstitucionalidad presentados contra diversos artículos de la LO 5/1995, de 29 de octubre, de Regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal. Uno de estos recursos basa su argumentación en la inconstitucionalidad de la Ley puesto que vulnera el orden constitucional de reparto de competencias, en la medida en que atribuye al Estado competencias exclusivas de ejecución en relación con todos los ficheros de datos de titularidad privada y a los creados por la Administración Local, dejando únicamente espacio a la actuación autonómica en relación con los ficheros creados por su propia Administración.

La representación procesal de la Generalitat no vindica, en este caso, la competencia amparándose en un título habilitante específico comprendido en el EAC de 1979, sino que el recurso pivota sobre la consideración de que la actividad objeto de la controversia es una mera actividad complementaria de otras. Esta actividad complementaria sería el uso de la informática para el tratamiento de datos personales. El TC rebate esta argumentación declarando que el objeto de la Ley Orgánica impugnada no es el uso de la informática sino la protección de datos personales, objeto vinculado a la salvaguardia de los derechos fundamentales.[108] Por el contrario, la re-

---

106 Luque Regueiro, L.: «Las cláusulas residual, de prevalencia y de supletoriedad del derecho estatal sobre el autonómico: examen del artículo 149.3 de la Constitución Española». *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid* (núm. 15, enero-abril, 2003) Texto disponible en: http://www.comadrid.es/pres_serv_juridicos/revista_juridica/numero15/estudio_2.htm.

107 Esta doctrina se ha consolidado plenamente si se atiende a sentencias como las STC 132/1989 FJ 20; STC 149/1991 FJ 1 y FJ 4f; STC 180/1992; STC 133/1997 FJ. 3 y STC 40/1998 FJ.45; o el auto 46/2001, FJ 4.

108 Véase la STC 290/2000, FJ 11.

presentación procesal del Estado argumentó que la «protección de datos» es una materia específica y que la competencia controvertida, por tanto, es estatal en virtud de la cláusula residual del art. 149.3 CE, o bien, porque el título competencial en juego es el contemplado en la rúbrica del art. 149.1.1 de la CE. Pese a esta dicotomía, el Abogado del Estado elabora su argumentación con base en el art. 149.3 y considera que la protección de datos no es una actividad «materialmente típica a los efectos del reparto competencial, ni resulta reducible hermenéuticamente a otras materias expresamente enunciadas en la CE o en los Estatutos de Autonomía, y en particular en el catalán, ha de tenerse por materia residual del art. 149.3 CE atribuida al Estado». El Tribunal hace caso omiso de esta línea argumental y considera que el título que habilita la competencia estatal es el 149.1.1, descartando de nuevo la aplicación de la cláusula residual.[109]

Podría afirmarse entonces que la intención del TC, dejando prácticamente inaplicada y sin efecto la cláusula residual, es impedir la expansión del poder del Estado central basándose en la misma. Si su uso se hubiera generalizado las «materias residuales» serían competencias exclusivas en manos del Estado y se hubiera impedido cualquier tipo de ejercicio de competencias autonómicas sobre las mismas. En cambio, en el intento más o menos exitoso de encuadrar todos los supuestos en uno u otro título competencial, en numerosas ocasiones configurado como bases-desarrollo, se ha permitido algún tipo de intervención autonómica.

Por otro lado, examinando el fundamento de las competencias de ejecución reservadas al Estado, se observa que la cláusula residual puede ser también una fuente para las mismas en los casos en que «el ámbito territorial de la competencia extralimita el espacio de la Comunidad Autónoma»,[110] por más que en estos supuestos, como ha manifestado la jurisprudencia constitucional, se pueda recurrir a técnicas de tipo cooperativo con la finalidad de evitar el desplazamiento de la competencia ejecutiva autonómica a la esfera del Estado. En esta línea podemos in-

---

109 «(...) la exigencia constitucional de protección de los derechos fundamentales en todo el territorio nacional requiere que éstos, en correspondencia con la función que poseen en nuestro ordenamiento (art. 10.1CE), tengan una proyección directa sobre el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas «ex» art. 149.1.1 CE para asegurar la igualdad de todos los españoles en su disfrute. Asimismo, que dicha exigencia faculta al Estado para adoptar garantías normativas y, en su caso, garantía institucionales». STC 290/2000, FJ 14.

110 Jiménez Asensio, R. «Las competencias ejecutivas del Estado y las comunidades autónomas...» *op. cit.*, 313.

cluir la STC 102/1995, de 26 de junio, en materia de espacios naturales, flora y fauna silvestres.[111]

Esta STC resuelve el conjunto de recursos de inconstitucionalidad interpuestos por diversas Comunidades Autónomas contra la Ley 4/1989, 27 de marzo, de conservación de los Espacios Naturales y de la Flora, a los que se les acumulan diferentes conflictos positivos de competencias trabados por diversas Comunidades Autónomas contra los Reales Decretos de desarrollo de la Ley impugnada. En el FJ 8 de la STC el Tribunal considera que en materia de medio ambiente las competencias básicas del Estado pueden llegar a ser de carácter ejecutivo en aquellas ocasiones en que:

—no se pueda establecer ningún punto de conexión para fraccionar territorialmente el ámbito de actuación, permitiendo el ejercicio de las competencias autonómicas de ejecución en aquellos casos en que el objeto sobre el que han de recaer las mismas es de naturaleza supraautonómica;

—cuando a parte del carácter supraautonómico del objeto, no se pueda fraccionar la actividad pública que ha de ejercerse sobre el mismo;

—cuando esta actividad no pueda ser desarrollada por las CCAA a través de mecanismos de coordinación y cooperación, puesto que se requiera un alto grado de homogeneidad en la actuación;

—cuando existan intereses contrapuestos de tal entidad que sea necesaria la intervención de un único ente supraordenado.

—y finalmente, siempre que su actuación sea necesaria para evitar daños irreparables.

Con el establecimiento de todos estos requisitos lo que hace el TC es restringir la intervención ejecutiva estatal que en caso de producirse implicaría:

---

111 En este tipo de supuestos la cláusula residual, según Viver Pi-Sunyer, cuya opinión compartimos, se utiliza de forma incorrecta y ello provoca que el territorio se convierta en un título competencial de forma directa. Es decir: «En este caso lo supracomunitario no es el tratamiento, sino el objeto». Debido al carácter supracomunitario del objeto, y a la no aceptación de actividad cooperativa horizontal entre las CCAA, se genera un ámbito de competencia estatal de forma directa, propiciada por una lectura *a contrario* de lo dispuesto en el BC. Es decir, como se entiende que las competencias de las CCAA únicamente pueden extenderse a objetos no vinculados con otros territorios, los objetos supraterritoriales pese a que inscriban en materias de competencia autonómica pasan a ser competencia estatal. *Materias competenciales*…, *op. cit*., p. 125.

una metamorfosis del título habilitante de tales actuaciones, cuyo asiento se encontraría en la competencia residual del Estado (art. 149.3 C.E.), mientras que en situación de normalidad las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente corresponden a las Comunidades Autónomas dentro de su ámbito espacial y no al Estado (STC 329/1993) (STC 102/1995 FJ 8).

Esta interpretación del sistema de distribución de competencias en materia de medio ambiente impide la activación automática de la cláusula residual en aquellos casos en que el objeto sobre el que ha de recaer el ejercicio de la competencia ejecutiva sea de naturaleza supraautonómica.

En esta STC, el Tribunal también considera que la supraterritorialidad del objeto sobre el que han de recaer las competencias públicas, en este caso, espacios naturales a proteger, no es ningún título habilitante de las competencias ejecutivas del Estado en la materia. Si se atendiera a este razonamiento, continua el Tribunal, se estaría produciendo un vaciamiento de las competencias asumidas por las CCAA. Para afrontar un fenómeno de carácter supraautonómico, las CCAA tienen a su alance mecanismos de colaboración que permiten articular las actuaciones conjuntas que sean necesarias.[112]

3.3.3 · Conclusiones

Constatamos, pues, que la cláusula residual ha sido desactivada por dos vías, en el caso de las «nuevas materias» o no asumidas por los Estatutos, se he ha tratado de incluirlas en un título competencial existente, mientras que en el caso de la afectación supraterritorial de un determinado fenómeno, se ha intentado que el legislador estatal respete los ámbitos de intervención ejecutiva autonómica estableciendo una serie de requisitos que restringen la posibilidad de retención en manos estatales de competencias administrativas.

Pese a estos esfuerzos jurisprudenciales, el Estado ha sido capaz de mantener un buen número de competencias ejecutivas en ámbitos mate-

112 «La circunstancia, pues, que un espacio natural de una Comunidad Autónoma se prolongue más allá de los límites territoriales de la misma podrá dar lugar a mecanismos de cooperación y coordinación, pero sin alterar la competencia de aquélla para declarar y gestionar dichos espacios» (STC 102/1995, FJ 19).

riales específicos gracias a diversas previsiones contenidas en el bloque de la constitucionalidad.[113] Este hecho es consecuencia, en buena medida, de la heterogeneidad competencial de nuestro sistema, fruto de la acogida del principio dispositivo materializado en los EEAA; si a esto se le hubiera sumado una amplia utilización de la cláusula residual por parte del TC, el modelo se habría desarrollado de una forma altamente compleja. En vez de optar por esta vía, el TC ha preferido interpretar de forma homogeneizadora los preceptos estatutarios, intentando reconducirlos hacia tipos más o menos uniformes escogiendo en muchos casos aquellas soluciones más restrictivas respecto del alcance de las competencias autonómicas.

4 · Límites al ejercicio de las competencias autonómicas derivados de la consideración del territorio del Estado como una unidad político-económica

El Tribunal Constitucional, al lidiar con la interpretación del significado del término «autonomía» estableció, desde el primer momento, que cualquier poder calificado de «autónomo» es necesariamente un poder limitado, en contraposición al concepto de «soberanía», aunque también éste pueda estar limitado de algún modo. En el caso del Estado Autonómico, el poder soberano corresponde al Estado mientras que las Comunidades Autónomas gozan de un poder determinado y restringido, que únicamente cobra sentido al considerarse en el conjunto del Estado. Ya en la STC 4/1981, de 2 de febrero de 1981, el Tribunal resaltó la vinculación de los poderes autónomos a la «gestión de sus respectivos intereses», de acuerdo con la previsión contenida en el artículo 137 de la CE en el mismo sentido. Por ello, cada ente territorial (Municipios, Provincias, Comunidades Autónomas) que goce de autonomía constitucionalmente protegida debe disponer de aquellas competencias necesarias para dar cumplimento y satisfacción al ámbito de sus intereses.[114] A su vez, el poder autónomo se desarrolla, necesariamen-

---

113 Jiménez Asensio, R. «Las competencias ejecutivas del Estado...», *op. cit.*, p. 312.

114 Pero como constata el Tribunal Constitucional en la misma STC 4/981, FJ 2: «concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio. Al enjuiciar la conformidad de las Leyes con la Constitución habrá que determinar, por tanto, si se está

te, en el marco de un ordenamiento jurídico único, y en el caso del Estado Autonómico, es en el posterior desarrollo normativo de la Constitución donde se plasma el principio de autonomía de cada tipo de ente.[115]

Por otro lado, es preciso recordar que la CE contiene diversos principios y valores que operan como verdaderos límites generales al ejercicio de las competencias de las CCAA.[116] A nuestro modo de ver, una vez analizado el principio de territorialidad de las competencias autonómicas, debemos analizar el resto de principios se derivan de la consideración del territorio del Estado como una unidad política, económica y social. El análisis doctrinal y jurisprudencial de dichos principios configurados como límites concretos al ejercicio de las competencias autonómicas nos permitirá observar la estrecha relación que se da entre éstos y el principio de territorialidad que se predica de las competencias autonómicas. En concreto, éstos se han postulado como argumentos coadyuvantes para negar los efectos extraterritoriales de los actos y normas autonómicas en numerosos casos. Pese a ello, en nuestra opinión, estos principios a los que hacemos referencia pueden ser considerados, en determinados supuestos, como el fundamento, o si se prefiere, pueden servir de refuerzo de las competencias autonómicas si se articulan los mecanismos correctos para garantizar su ejercicio.

Estos principios constitucionales —que o bien se encuentran explicitados en la CE, o se hacen derivar de los preceptos constitucionales, cuando no de la misma naturaleza del sistema de descentralización territorial del poder— cumplen o pueden cumplir tres funciones en la labor interpretativa del Tribunal Constitucional respecto a la distribución de competencias, a saber: pueden ser considerados el fundamento de nuevas competencias, con independencia o al margen de lo dispuesto en el BC; asimismo, pueden

---

ante un supuesto de competencia exclusiva —o que debía serlo de acuerdo con la Constitución— o de competencias compartidas entre diversos entes».

115 Ello no siempre es así en los Estados políticamente descentralizados. En el caso de la Confederación Helvética, hay que recordar que los Cantones no son una creación de la Constitución Federal, sino que preexisten al Estado Federal. Por tanto, en la Constitución suiza se contiene una regla diferente a la que acostumbra a existir en otro tipo de estados descentralizados. La regla a que hacemos referencia se encuentra en el artículo 3 de la Constitución en el que se afirma que: «*Les Cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et excercent tous les droits que no sont pas délégués à la Confédération*». Es decir, el poder de los cantones es soberano, si no existe en la Constitución federal una previsión en sentido contrario.

116 Fernández Farreres, G. *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*. Madrid: Iustel, 2006, p. 391.

ser utilizados como criterios para resolver conflictos competenciales dedicados a la delimitación de los ámbitos materiales de las competenciales; finalmente, pueden ser concebidos como directrices, guías o límites que deben tener en cuenta los entes territoriales al ejercer sus respectivas competencias.[117] En general se conciben como límites de los poderes respectivos de las instancias territoriales y como criterios interpretativos del alcance de las bases estatales, mientras que por el contrario, su uso como criterio para la redefinición de las materias competenciales deber totalmente excepcional.

La jurisprudencia constitucional se ha ocupado de la utilización de estos principios en su función de límites respecto del ejercicio de las competencias, basándose principalmente en el análisis de cuatro de ellos: el principio de territorialidad de las competencias autonómicas; el principio de libre circulación de personas y bienes; el principio de unidad de mercado —plasmación del principio más genérico de unidad— y el límite derivado del artículo 149.1.1 CE, es decir, el principio de igualdad de derechos y obligaciones de todos los nacionales en el territorio del Estado. Estos límites además guardan una fuerte conexión entre sí. En este sentido, el Tribunal Constitucional en la STC 71/1982, de 30 noviembre, al examinar la constitucionalidad de la Ley 10/1981 del Parlamento Vasco sobre Estatuto del Consumidor estableció en su razonamiento que:

> Por supuesto, las técnicas a utilizar para indagar cuál es la regla competencial que debe prevalecer —cuando no puedan aplicarse conjuntamente— tendrán que tener muy presente, junto con los ámbitos competenciales definidos, la razón o fin de la regla, desde la perspectiva de distribución de competencias posibles según la Constitución. La garantía de la uniformidad de las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos, la unidad de mercado y la afectación de intereses que excedan del ámbito autonómico son, según entendemos, límites que deben tenerse presentes, pues sin ellos la competencia que con amplitud determina el artículo 10, apartados 27 y 28, del Estatuto debe, en principio, desarrollar todo su contenido (…) (FJ 2).

---

117 Viver i Pi-Sunyer, C. *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*. La delimitación de los ámbitos materiales de las competencias en la jurisprudencia constitucional. Barcelona: Ariel, 1989, pp. 106-107.

Al abordar el tema que ahora nos ocupa, Muñoz Machado afirma que es preciso distinguir por un lado, los límites generales de la autonomía, de aquellos límites «específicos para las leyes regionales» que pueden ser explicados por motivos diferentes al diseño territorial del Estado. Estos principios no sólo informan el ejercicio de las competencias autonómicas, sino que también facilitan una mejor comprensión de la posición que ostentan, y del rol que desempeñan las CCAA en el sistema de descentralización política.[118] Los principios a los que hacemos referencia se contienen, básicamente, en el artículo 2 de la CE y en el capítulo primero del Título VIII de la CE. Según dicho autor, estos principios se materializan en los límites siguientes: las exigencias unitarias y el interés general; el principio de solidaridad; el principio de igualdad; la libre circulación de las personas y los bienes y el límite del territorio.[119] Puesto que del principio de territorialidad, ya nos hemos ocupado detenidamente en apartados anteriores, debemos examinar a continuación, siquiera brevemente, cada uno de los restantes. Es preciso destacar que únicamente nos vamos a referir a los límites establecidos respecto al ejercicio de las competencias autonómicas, es decir, a los límites relacionados con la distribución territorial del poder, y no vamos a ocuparnos de los límites generales a la autonomía.

Finalmente, antes de abordar el análisis de cada uno de estos límites, debemos destacar que en el Estado Autonómico el principio de unidad, proyectado sobre el territorio, implica también la consideración de éste como un único espacio político-económico. Por un lado, en la vertiente económica, el territorio conforma la base de un único mercado, o mercado común. Por otro lado, la unicidad del territorio desde un prisma político implica la consagración de un principio de igualdad de derechos respecto de todos los ciudadanos ubicados en ese territorio. Estas manifestaciones del principio de unidad territorial se contienen en el artículo 139 de la CE. Las previsiones de dicho artículo se verían reforzadas por lo dispuesto en el artículo 157.2 de la CE, cuyo tenor impide que las CCAA puedan esta-

---

118 Muñoz Machado, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. 2ª ed., Vol. I, *op. cit*., p. 183.

119 En el mismo sentido, aunque añade dos límites más, Alonso de Antonio, J.A.: «El principio de solidaridad en el Estado Autonómico. Sus manifestaciones jurídicas». En: *Revista de Derecho Político*, núm. 21 (1984), pp. 31-81. El autor considera que los límites del derecho a la autonomía son: el principio de constitucionalidad, el principio de unidad, el principio de igualdad, el principio de solidaridad, el principio del territorio y el principio de prohibición de federación entre CCAA, pp. 41-42.

blecer medidas de carácter tributario que impidan la libre circulación de mercancías o servicios.

Podemos avanzar ahora que los límites que pasamos a analizar han sido esgrimidos, en numerosas ocasiones, como argumentos coadyuvantes en las decisiones del Tribunal en las que se utilizado la concepción estricta del principio de territorialidad de las competencias autonómicas. Es decir se han utilizado para reforzar la limitación territorial de las competencias de las CCAA. Frente a esta opción, consideramos que si las CCAA detentan una determinada competencia y en su ejercicio concreto se respetan o no se afecta ninguno de los límites que vamos a analizar debería poderse relativizar o flexibilizar en mayor medida el principio de territorialidad como límite del ejercicio de las competencias autonómicas. Lo que ha sucedido, sin embargo, es que precisamente alguno de estos límites —como el de la unidad de mercado— ha servido para justificar el establecimiento de puntos de conexión en materia, por ejemplo, de defensa de la competencia, que no favorecen en demasía el ejercicio de competencias autonómicas en la materia. En esta materia, el sistema de puntos de conexión establecidos excepciona el ejercicio de las competencias autonómicas en aquellos supuestos en que una determinada conducta colusoria —localizada territorialmente en una única CA— pueda tener (potencialmente) o tenga (en efecto) trascendencia en el mercado nacional. En estos casos, apelando al principio de unidad de mercado y negando los efectos extraterritoriales que se podrían derivar del ejercicio de la competencia autonómica, se ha considerado que son las instancias centrales las legitimadas para actuar (véase más adelante un estudio particularizado sobre el tema).

4.1 · El principio de unidad y sus manifestaciones constitucionales

Bien sabido es que los dos principios consagrados en el artículo 2 de la CE de 1978, el de unidad y autonomía, deben ser considerados las dos caras de una misma moneda. La Constitución diseña un Estado que respeta la pluralidad interna de sus nacionalidades y regiones constituidas en Comunidades dotadas, como sabemos, de poderes limitados que se desarrollan en el marco más amplio del conjunto del Estado.[120] En la STC

---

120 Sobre el principio de unidad véanse, entre otras, las obras siguientes: Albertí Rovira, E. *Autonomia política i unitat econòmica: les dimensions constitucional i europea de la lliure circulació i de la unitat de mercat*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 1993; Alonso de An-

247/2007, de 12 de diciembre, el tribunal ha recordado enfáticamente, en el FJ 4 que:

> (…) Este Tribunal ha insistido, por tanto, en que nuestro sistema constitucional descansa en la adecuada integración del principio de autonomía en el principio de unidad, que lo engloba. De ahí que el nuestro sea un Estado políticamente descentralizado, como consecuencia del referido engarce entre aquellos dos principios. Así, hemos dicho que «al consagrar ésta [la Constitución] como fundamentos, de una parte el principio de unidad indisoluble de la Nación española y, de la otra, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, determina implícitamente la forma compuesta del Estado en congruencia con la cual han de interpretarse todos los preceptos constitucionales. (STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2).

---

tonio, J. A.: «Las competencias de las Comunidades Autónomas y el principio de unidad económica». En: VVAA. *El sistema económico en la Constitución española: XV Jornadas de Estudio*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, 1994, pp. 1939-1956; Azpitarte Sánchez, M. «Potestad normativa autonómica y unidad de mercado. A propósito de la STC 96/2002, de 25 de febrero de 2002». En: *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 6 (3.ª época), 2003, pp. 281-286; Calonge Velázquez, A.: «El principio de unidad de mercado en la Constitución Española de 1978». En: Rafael Gómez-Ferrer Morant (coord.). *Libro homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*. Madrid: Civitas, 1989. 177-196; Carpio García, M. «La unidad del orden económico y los principios de unidad de mercado y de unidad de la política económica». En: Manuel Balado Ruiz-Gallego y José Antonio García Regueiro (coords.). *La Constitución Española de 1978 en su XXV aniversario*, 2003, pp. 765-772; Muñoz Machado, S.: «Los principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta de las Administraciones Públicas». En: *Revista de Estudios Constitucionales*, núm. 100-102, (enero-diciembre, 1983), pp. 1839-1873; Muñoz Machado, S.: «Libertad de empresa y unidad de mercado». En: José Baño León (dir.) *La empresa en la Constitución Española*. Cizur Menor: Aranzadi,1989, pp. 211 y ss.; Quadra-Salcedo Janini, T.: *Unidad económica y descentralización política*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004; Sáinz Moreno, F. «El principio de unidad del orden económico y su aplicación por la jurisprudencia constitucional». En: Sebastián Martín-Retortillo Baquer, (dir.). *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1989, pp. 233-389; Tejedor Bielsa, J.C. *La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento en el Estado autonómico: competencia, prevalencia y supletoriedad*. Madrid: Civitas, 2000; Tena Piazuelo, V. *La unidad de mercado en el Estado autonómico*. Madrid: Escuela Libre Editorial, 1997; Tornos Más, J.: «El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica». En: *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 29 (abril-junio, 198), pp. 319-329. Una obra de especial relevancia en cuanto al reparto de las competencias en materia económica es el clásico de: García de Enterría, E. (dir.), *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1980.

El principio de unidad, se despliega en tres vertientes distintas: en primer lugar, la unidad es el punto de origen de la autonomía; en segundo lugar, es un límite para la actuación de las CCAA; finalmente, la unidad puede ser considerada el basamento de los poderes y facultades que el ordenamiento jurídico atribuye al Estado.[121] Por consiguiente, en su vertiente positiva habilita al Estado a ejercer, puesto que le habrán sido atribuidas, todas aquellas competencias en las que se pretenda la satisfacción del interés general, identificado como interés unitario, o común a todo el Estado. En cambio, las Comunidades Autónomas podrán asumir aquellas competencias en las que no esté en juego la unidad del sistema y en las que el círculo de intereses gestionados se limite a unos ámbitos concretos.

El principio de unidad se configura, en lo que ahora nos interesa, como un límite de la autonomía. Dicho límite, tal y como aparece formulado en el artículo 2 de la Constitución Española de 1978, precisa de una mayor concreción; por ello la CE ha establecido «reglas limitativas» de las competencias autonómicas basadas en dicho principio.[122] A su vez, estas reglas limitativas se erigen en parámetro para mesurar la adecuación al orden constitucional del ejercicio de las competencias autonómicas. En el caso del ordenamiento autonómico que para que el principio de unidad consagrado en el artículo 2 de la CE 1978 funcione como un límite al ejercicio de los poderes autónomos ha de ponerse en relación con algún otro precepto constitucional que precise el alcance de dicha limitación.[123]

Una de las manifestaciones del principio de unidad en la Constitución Española es la relativa a la unidad del mercado, o si se prefiere, a la unidad

---

121 Muñoz Machado, S. *El Derecho Público*... 2ª ed. Vol. I, *op. cit*,, p. 200.

122 Según Muñoz Machado dichas reglas son: «por ejemplo, el límite del interés respectivo, la igualdad, la libertad de circulación, etc. (arts. 137 a 139); límites que aunque tengan un contenido propio se explican o son la consecuencia de la unidad, de la conversión de un principio general en reglas concretas y operativas». *El Derecho Público*... 2ª ed. Vol. I, *op. cit*., p. 201.

123 El principio de unidad también aparece recogido en otros ordenamientos jurídicos como substrato y límite de la autonomía regional. En Italia, por ejemplo, la Constitución republicana (art. 5) consagra la garantía la autonomía conferida a las diversas colectividades territoriales; autonomía que, como en el caso autonómico, también está vinculada a la gestión y satisfacción de sus intereses respectivos. Si por un lado, el artículo 5 reconoce y consagra el principio de autonomía como principio fundamental del ordenamiento constitucional, por otro, parece confundir el principio de unidad con el de indivisibilidad de la República, pudiendo y debiendo estos ser diferenciados. Véase Ercolano, C.: «*L'autonomia sancita dall'articolo 5 della Costituzione: principio di autogoverno sociale*». texto disponible en: http://www.ambientediritto.it/dottrina/Federalismo/2003/principio%20autogoverno.htm. (última consulta, 27.07.07).

de la economía nacional.[124] Pese a ello, este principio no se encuentra expresamente consagrado en nuestra Constitución, aunque la mayoría de la doctrina entiende que está contenido implícitamente en la misma. De hecho, la doctrina ha seguido en este punto lo dispuesto en la jurisprudencia constitucional.[125] Como el Tribunal Constitucional puso de relieve, la Constitución Española de 1978 contiene diversos preceptos sistematizados en el Título VII que vienen a conformar la denominada constitución económica. Ésta incluye los principios estructurantes del orden económico que han de aplicarse, por voluntad constitucional, de forma unitaria. En STC 1/1982, de 28 enero, el Tribunal consideró que:

> (…) el artículo 2.º establece un principio de unidad que se proyecta en la esfera económica por medio de diversos preceptos constitucionales, tales como el 128, entendido en su totalidad; el 131.1, el 139.2 y el 138.2, entre otros. Por otra parte, la Constitución fija una serie de objetivos de carácter económico cuya consecución exige la adopción de medidas de política económica aplicables, con carácter general, a todo el territorio nacional (artículos 40.1, 130.1, 131.1 y 138.1) (…) (FJ 1).

En este sentido, puede afirmarse que el principio de unidad de mercado, que entronca con el criterio del interés supracomunitario, es uno de los criterios o argumentos más recurrentes del Tribunal Constitucional a la hora de resolver conflictos materiales de competencias. Y ello pese a no ser un principio consagrado en la CE de forma explícita, como decíamos, sino que dicho principio ha sido decantado al combinar diversos preceptos constitucionales, sobre todo, ajenos a los listados competenciales. Al principio de unidad de mercado se le ha atribuido una determinante y extensa función definidora de las competencias del Estado en relación con las competencias básicas de naturaleza económica y, en ocasiones ha sido la base para atribuir nuevas competencias al Estado no previstas en el BC.[126] A su vez, debe destacarse que la Constitución establece lo que ha venido a llamarse «una garantía dinámica de la unidad económica». Con ello nos refe-

---

124 Sobre los antecedentes del principio de unidad de mercado en el ordenamiento jurídico español, véase Calonge Velázquez, A.: «El principio de unidad de mercado en la Constitución Española». En: VVAA. *Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*. Madrid: Civitas, 1989, pp. 177-195.

125 Albertí Rovira, E. *Autonomia política i unitat económica…*, *op. cit*., p. 213.

126 Viver i Pi-Sunyer, C. *Materias competenciales…*, *op. cit*., p. 117.

rimos a la atribución a los poderes centrales del Estado de las facultades más relevantes de intervención sobre la esfera económica, es decir, aquellas que con su uso determinan el sistema económico vigente.[127]

Entre las normas constitucionales que configuran un marco común a toda la economía del Estado, pueden distinguirse dos tipos, en primer lugar aquellas que configuran las bases normativas comunes (arts. 33, 38, 128 CE); y en segundo lugar, aquellas atributivas de determinadas competencias claves para el mantenimiento de una economía común, con el fin de evitar disfunciones, al Estado (*ad ex*. arts. 149.1.7 y 149.1.6).[128] Considera el Tribunal Constitucional en su STC 37/1981, de 16 de febrero que, en función de lo dispuesto en determinados preceptos constitucionales se «vienen a expresar límites dentro de los que necesariamente han de moverse los poderes constituidos para adoptar medidas que incidan sobre el sistema económico de nuestra sociedad».[129]

Por otro lado se ha considerado también que el principio de unidad de mercado constituye un verdadero límite al ejercicio de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas en aquellas materias que tengan un carácter económico.[130] Si bien, es preciso destacar las dificultades que presenta la construcción del concepto de unidad de mercado, puesto que las posiciones doctrinales al respecto son divergentes en numerosos aspectos.[131] Sus mani-

---

127 Albertí Rovira, E. *Autonomia política i unitat econòmica: les dimensions constitucional i europea de la lliure circulació i de la unitat de mercat*, *op. cit*., p. 167.

128 Es opinión casi unánimemente compartida, que los títulos competenciales económicos atribuidos al Estado han sido objeto de una interpretación extensiva por parte del Tribunal Constitucional. En concreto el artículo 149.1.13 ha sido configurado jurisprudencialmente como un título que habilita al Estado para ejercer un poder de dirección económica que se convierte en un verdadero límite de las competencias autonómicas, véase por todas la STC 152/1988, relativa al sector de las viviendas. Por ello, creemos que la preocupación expresada por García de Enterría, E. relativa a la fragmentación del mercado nacional no se ha visto materializada después de más de treinta años de vigencia de la CE de 1978. Véase García de Enterría, E. «Estudio Preliminar». En: *La distribución de competencias económicas en la Constitución Española*. Madrid: IEE, 1980, p. 20.

129 El desarrollo de este principio en la jurisprudencia constitucional se encuentra principalmente en las SSTC 1/1982, 96/1984, 29/1986, 88/1986 y 64/1990.

130 Tornos Mas, J.: «El proceso de distribución de competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica». En: *Revista Española de Derecho Constitucional* (núm. 29), abril-junio, 1981, p. 123. En el mismo sentido, Marcos, F.: «El principio constitucional de unidad de mercado: ¿Fragmentación del mercado por las leyes autonómicas?». Texto disponible en: http://www.circulodeempresarios.org/var/forum/storage/original/application/ad751a2a4dd1389916277f18e0166f14.pdf (última consulta, 22.01.09).

131 Existen diversas posiciones doctrinales acerca del valor, función y alcance del principio de unidad de mercado en el ordenamiento jurídico español. Ladrón Roda, T. las ha sistematizado

festaciones se encuentran dispersas en diferentes preceptos constitucionales, que han de ser leídos y tratados en su conjunto para poder aprehender el concepto de unidad de mercado. En definitiva, el principio de unidad de mercado podría considerarse un criterio que debe encauzar el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas. Es decir, las competencias autonómicas y aquellas atribuidas al Estado deben desarrollarse en el ámbito establecido de la unicidad del orden económico nacional, ya que dicha unidad se encuentra en la base sobre la que se realiza el reparto de competencias.[132] Por su parte, las Comunidades Autónomas no podrán ejercer sus competencias de forma que produzcan una alteración o quiebra de la unidad del mercado nacional que pretende salvaguardar la propia Constitución.[133] El Tribunal Constitucional enfatizó el carácter limitativo respecto de las competencias autonómicas del principio de unidad del orden económico nacional en su STC 96/1984:

> esta distribución de competencias en materia de ordenación del crédito debe ser enmarcada, a su vez, en los principios básicos del orden económico constitutivos o resultantes de la denominada constitución económica (...) y especialmente en la exigencia de la unidad del orden económico en todo el ámbito del Estado (FJ 3).

Por otro lado, el principio de unidad de mercado no puede considerarse un elemento que permita atribuir competencias al Estado diferentes o añadidas a aquéllas que ya le han sido conferidas en los preceptos constitucionales. Pese a ello, el Tribunal Constitucional ha considerado en alguna ocasión que éste si puede entenderse como un título competencial.[134]

---

en «Unidad de mercado: Estado, Comunidades Autónomas y Comunidad Europea». En: *Revista General de Derecho* (núm. 667), abril, 2000, pp. 3837-3881.

132 Fernández Farreres, G., *op. cit*., p. 414.

133 Calonge Velázquez, A.: «El principio de unidad…», *op. cit*., p. 185.

134 En palabras de Viver i Pi-Sunyer, C.: «Así ocurre en varias sentencias en las que este principio sirve de base de una pretendida competencia estatal de ordenación general de la economía. Es cierto que algunos Estatutos Autonomía, al atribuir competencias económicas a las CCAA, lo hacen «de acuerdo con la ordenación de la actividad económica general» pero estas cláusulas estatutarias «sin perjuicio» que acotan los títulos competenciales autonómicos aludiendo a competencias estatales, a tenor del dogma del legislador completo, no deben interpretarse como títulos habilitantes de nuevas competencias estatales, sino que, en principio, deben reconducirse o canalizarse a través de las materias atribuidas al Estado por la Constitución (…) No se supone ningún reconocimiento (¡mediante un Estatuto de Autonomía!) de una nueva competencia estatal». En: *Materias competenciales…*, *op. cit*., p. 117.

Como ya se ha apuntado, se mantienen en manos del Estado aquellos poderes tendentes a evitar la desintegración del orden económico de ámbito nacional, sin que por virtud del principio de unidad de mercado pueda el Estado apoderarse de funciones o competencias legítimamente atribuidas o asumidas por otros niveles de gobierno. Aunque, como ha destacado la doctrina, la cláusula de unidad de mercado se ha venido utilizando para reservar competencias al Estado, atribuyendo a determinadas actividades de ejecución el carácter de básicas, bajo la justificación de la eficacia territorial restringida de los actos de las Comunidades Autónomas. Es decir, se ha hecho uso del principio de unidad como fundamento de competencias estatales con la intención de buscar una supuesta garantía de la de la generalidad y homogeneidad de una actividad de ejecución concreta. Sin esta garantía de la uniformidad, se argumenta que la libre circulación o la igualdad de derechos podrían verse afectadas, lo que conllevaría la necesaria consideración de dichas medidas de ejecución como básicas.[135] Si bien el TC ha utilizado esta argumentación, también se ha inclinado en otros casos, por utilizar el principio de unidad de mercado como un elemento legitimador para considerar necesaria la extensión de la eficacia territorial de un acto dictado por una CA a todo el territorio. Este razonamiento se sostiene, por ejemplo, en la STC 87/1995, de 16 de julio, sobre registros de productos alimentarios y en la STC 100/1990, de 13 de mayo, sobre la Ley de Metrología.

Finalmente, el principio que analizamos no implica la uniformidad de las condiciones económicas en todo el territorio nacional.[136] Por ello, las CCAA podrán aprobar regulaciones de contenido económico en el ámbito de sus competencias, toda vez que éstas resulten conformes al fin constitucional que se persiga y siempre que se adopten sin voluntad de obstaculizar la libre circulación, porque es lugar común, que el principio de unidad de mercado nacional implica, a su vez, como ha dispuesto el TC en su STC 88/1986, de 1 de julio, «la libertad de circulación sin trabas por todo el territorio nacional de bienes, servicios y mano de obra y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica».

---

135 Fernando Pablo, M.F. En: «Las funciones del principio de unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional». En: *Revista Española de Derecho Administrativo* (núm. 73), enero-marzo, 1992. La cita corresponde a las pp. 30-31.

136 Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la «unidad de mercado» en el territorio nacional no impide toda normación que, de una manera u otra, pueda afectar a la libertad de circulación, sino la «fragmentación del mercado». Véase STC 32/1983, FJ 11.

En nuestra opinión, la unicidad del orden económico en un sistema de descentralización territorial del poder público debe entenderse de manera que ésta sea el resultado de la actuación de los poderes públicos y no el punto a partir del que se inicia su labor. Por ende, debe considerarse que la unidad del orden económico no es algo irreversible y, precisamente por ello, tienen sentido las reservas que la Constitución arbitra con el fin de armonizar las competencias normativas y las funciones de coordinación y dirección de la economía nacional en su conjunto.[137]

En resumen, el principio de unidad no debe servir como un criterio de atribución de competencias adicionales al Estado, en supuestos concretos. El principio de unidad de mercado debería entenderse como un fin cuya consecución debe producirse mediante la acción de los poderes públicos y debe servir para el control de los actos concretos de ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales.

Por otro lado, consideramos que la utilización de puntos de conexión como técnica concreta de reparto o articulación de competencias en los Estatutos de Autonomía no representa *per se* una conculcación de la exigencia de la unidad de mercado. Es decir, el hecho de utilizar esta técnica de reparto competencial, delimitando el aspecto territorial de la materia sobre la que deben recaer las competencias autonómicas, no puede, en abstracto, plantear un quebrantamiento del principio de unidad de mercado, incluso en los supuestos en que se establece el fraccionamiento del objeto o fenómeno supraterritorial. Al contrario, en determinados casos, el establecimiento de un punto de conexión puede servir para reforzar la unidad de mercado, en detrimento de la competencia autonómica, que queda más restringida de lo que podría estarlo en una situación de normalidad, en la que dicho límite no se viera afectado o potencialmente afectado (por ejemplo, en el caso de defensa de la competencia). Pese a todo ello, obviamente, deben compadecerse con dicho límite las normas y actos autonómicos concretos derivados del ejercicio de las competencias atribuidas a las CCAA mediante la utilización de puntos de conexión.

Para concluir este apartado destacamos que al relacionar el límite de la territorialidad de las competencias autonómicas con el límite aquí analiza-

---

137 Bassols Coma, M.: «Comunidades Autónomas y ordenación del crédito: la cuestión sobre la regionalización de las inversiones de las cajas de ahorro. (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1982)». En: *Revista Española de Derecho Constitucional* (núm. 8), 1983, pp. 111-145. La cita corresponde a la p. 115

do, hay que subrayar que el territorio autonómico no es impenetrable, es decir, pese a que un fenómeno se produzca «dentro» del territorio autonómico, por su «magnitud» y en aplicación de la teoría de los límites, éste puede afectar a la «unidad de mercado» (o a la unidad política) y «llamar» a la competencia estatal. En este caso, la utilización de puntos de conexión puede «jugar en contra» de la Comunidad Autónoma y confirmar el carácter penetrable de su territorio y la debilidad de sus competencias, en determinadas materias, al tomar en consideración éstos límites al ejercicio de las mismas. Por tanto, una interpretación amplia del límite aquí analizado, y de los que vamos a analizar a continuación, proyectada o superpuesta al límite del territorio, reforzaría este último límite e impediría salvaguardar las competencias autonómicas mediante el establecimiento de puntos de conexión.

4.2 · La libre circulación de bienes y personas

Existen diversos preceptos constitucionales que garantizan una mínima posición de igualdad en el disfrute de los derechos consagrados en nuestro ordenamiento jurídico. Dicha igualdad es predicable de los ciudadanos del Estado independientemente de la Comunidad Autónoma que habiten y de las competencias que ésta haya asumido. Entre estos preceptos se encuentra el artículo 139 de la Constitución, que garantiza la igualdad de derechos y deberes de los españoles en todo Estado (139.1) y la libre circulación de todos por todo el territorio nacional (139.2) .[138] El principio de libre circulación de bienes y personas, según el Tribunal y de acuerdo con reiterada jurisprudencia se erige en límite del ejercicio de las competencias autonómicas.[139]

Asimismo, el principio de libre circulación de bienes y personas consagrado en la CE es importante para garantizar la unidad del mercado,

---

138 Tomás y Valiente, F.: «Uniformidad y diversidad en las Comunidades Autónomas, en la legislación estatal y en la doctrina del Tribunal Constitucional». En*: Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, 1995, pp. 19-40. La afirmación corresponde a la página 35. En el mismo sentido *Véase* Sánchez Agesta y J. Manuel Goig Martínez. «Artículo 2». En: Alzaga, O. (dir.). *Comentarios a la Constitución Española [Recurso Electrónico (2006)]. Tomo I – Preámbulo y artículos 1 a 9 de la Constitución Española de 1978*. Madrid: Edersa, Comentarios a la constitución española de 1978 Edersa, 1996-1999.Texto disponible en: (http://vlex.com/vid/articulo-2-autonomias-330891) (última consulta, 18.02.09), pp. 199 y 200.

139 Véase entre otras las SSTC 52/1988, de 24 de marzo; 64/1990de 5 de abril y la 233/1999 de 16 de diciembre.

aunque el artículo 139.2 no debe ser considerado como un norma atributiva de competencias al Estado,[140] en la medida en que las competencias estatales en materia económica, cuyo fin es garantizar la unidad de mercado, deben encontrarse en los diversos apartados del artículo 149.1 y 149.3, en su caso.

Así, la cláusula de libre circulación de bienes y personas por todo territorio nacional, que entronca con el deber general de lealtad constitucional y es de difícil enjuiciabilidad, implica en términos positivos que todas las instancias públicas cuando actúan persiguiendo los fines que les son propios han de escoger aquellos medios que resulten menos nocivos para la libre circulación de personas y cosas en el ámbito estatal. Si existieran varios tipos de medidas para poder alcanzar un determinado fin, y fueran *a priori* todas ellas jurídicamente legítimas, la cláusula que analizamos debería forzar al poder público competente a optar por aquélla que comportara una menor distorsión en el tráfico estatal.[141]

El Tribunal Constitucional ha tenido la ocasión de ocuparse del principio de libre circulación comprendido en el artículo 139.2 de la CE de 1978 en varias sentencias. Tempranamente, en la STC 37/1981, 16 de noviembre de 1981 el Tribunal arrojó luz sobre el alcance de dicho principio. En primer lugar, consideró, en una línea jurisprudencial flexible, que éste no impide a las Comunidades Autónomas incidir con su regulación sobre la circulación de personas y bienes, siempre que la normativa autonómica no tenga o produzca un impacto negativo, es decir, siempre que no la obstaculice. Lo que el Tribunal sí considera terreno vedado es que las normas autonómicas produzcan diferencias substanciales en la situación de aquéllos que desarrollan actividades económicas en distintas zonas del Estado, puesto que esto atentaría contra lo dispuesto en el artículo 139.1 CE.[142] Asimismo, las CCAA tienen vetado el campo relativo a

---

140 Véase en este sentido la STC 52/1988, de 24 de marzo.

141 Albertí Rovira, E.: «La cláusula de libre circulación y la garantía de la unidad del mercado interno en la Constitución Española de 1978». *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 14, (1993), pp. 35-63. La cita corresponde a la p. 63.

142 El Tribunal en la misma STC 37/1981 expuso los criterios que permiten sostener que una norma autonómica vulnera la unidad de mercado, y cuándo ésta no únicamente incide en la libertad de circulación sino que se convierte en un obstáculo a la misma, en contra de lo dispuesto en el artículo 139 CE. Así lo considera el TC: «(…) cuando intencionalmente se persiga la finalidad de obstaculizar la circulación de personas o bienes o cuando las consecuencias objetivas de dicha medida impliquen un obstáculo que no guarda relación con el fin constitucionalmente lícito que aquéllas persiguen».

la legislación mercantil, competencia exclusiva del Estado, y es precisamente en esta legislación donde se puede regular:

> la forma en que nacen y se extinguen los derechos y obligaciones a que el ejercicio de esa actividad puede dar lugar y el contenido necesario de aquéllas y éstas, de modo que la modificación por ley de una Comunidad Autónoma del contenido típico de un contrato (...) con la creación de obligaciones «*ex lege*» implica una modificación de la legislación mercantil (...) constitucionalmente ilegítima (FJ 2 de la STC 37/1981).

Como ya hemos adelantado, en la STC 95/1984, el Tribunal considera que, aun siendo, efectivamente, el principio de libre circulación un límite al ejercicio de las competencias autonómicas, también de las estatales,[143] en ningún caso puede ser considerado una norma atributiva de competencias al Estado o las CCAA,[144] es decir, el Estado únicamente cuenta con aquéllas que puedan basarse en alguno de los epígrafes del artículo 149.1 de la CE o en la cláusula residual de competencia del artículo 149.3 de la CE.[145]

Pero la funcionalidad del precepto constitucional que analizamos no se agota en cuanto límite del ejercicio concreto de las competencias de los diversos niveles de gobierno, sino que éste ha sido utilizado como canon hermenéutico para delimitar el alcance y contenido de las competencias estatales.[146] Es decir, se ha utilizado como argumento para defender, en

---

143 El Estado no puede, en uso de sus competencias generales, quebrar la unidad del orden económico sin una justificación razonable desde el punto de vista constitucional, según se desprende de las SSTC 96/1984 y 179/1985 (FFJJ 11 y 12).

144 Véase la STC 128/1999, de 1 de julio: «Dejando para un momento posterior el análisis de la alegada vulneración del art. 156 C.E., debemos descartar que, en este proceso constitucional, la Comunidad Autónoma de Cantabria pueda apoyar su pretensión, que hace valer en relación con la Disposición adicional séptima, en la vulneración de los arts. 14, 138 y 139 C.E., puesto que es claro que los mismos no contienen atribución competencial alguna, y así lo ha dicho ya este Tribunal (STC 52/1988, fundamento jurídico 3)» (FJ 6).

145 Véase el FJ 7 de la STC 95/1986.

146 Viver i Pi-Sunyer, C.: «La libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libertad de circulación de bienes (artículo 139.2 de la CE). En: VVAA. *La función del artículo 149.1.1 en el sistema de distribución de competencias*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, 1992, pp. 70-71. En el mismo sentido y respecto del principio de unidad de mercado se pronuncia Fernando Pablo, M. M., *op. cit.*, p. 41. Véanse en este sentido las SSTC 32/1983, 71/1982 y 87/1985. Sobre la utilización del principio como criterio para delimitar las bases de puede consultarse la ya citada STC 32/1983, de 28 de abril, respecto a la competencia estatal sobre las bases de la sanidad.

determinados casos, la competencia exclusiva del Estado para establecer medidas que puedan afectar a la libertad de circulación, y no porque el Estado sea el único garante de dicha libertad, puesto que las CCAA deberán igualmente velar por su cumplimiento, sino porque estas medidas deben tener, según el TC, un carácter unitario en el conjunto del Estado, o «porque afectan a varias CCAA, o porque se trata de medidas que requieren un coordinación supracomunitaria...» así se está convirtiendo en título competencial al artículo «y, lo que es peor, se utilizan criterios finalistas para defender títulos competenciales».[147]

Esta función hermenéutica del artículo 139.2 ha sido recogida por la jurisprudencia constitucional en la STC 52/1998:[148]

> Por lo demás, es evidente que las reglas constitucionales y estatutarias que disponen la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, responden, en último término, a ciertos principios generales establecidos en la Constitución y, entre ellos, y aparte de los de unidad y autonomía, a los de igualdad sustancial de la situación jurídica de los españoles en cuanto tales, en todo el territorio nacional —art. 139.1 de la C.E.— y de libre circulación de personas y bienes —art. 139.2 de la C.E.—; pero de estos principios no resultan directamente competencias en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas, si bien informan las reglas que asignan tales competencias, que deben ser interpretadas de acuerdo con el contenido de los mismos. (FJ 3).

Finalmente, hay que recordar que el principio de libre circulación ha servido como criterio para determinar las bases de una materia. En este sentido lo ha utilizado el Tribunal Constitucional, por ejemplo, en su STC 32/1983, de 28 de abril. El Tribunal al analizar una determinada competencia considera que su carácter es básico, puesto que, si no fuera así, no po-

---

147 Viver i Pi-Sunyer, C. «La libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libertad de circulación de bienes (artículo 139.2 de la CE)». En: VVAA. *La función del artículo 149.1.1 en el sistema de distribución de competencias*, *op. cit*., p. 71.

148 En la STC 225/1993, de 08 de julio, el Tribunal consideró «que cabe preguntarse si la conexión entre el art. 38 C.E. y el art. 149.1.1 C.E. no se refuerza con apoyo en otros principios constitucionales que también configuran el marco de la economía de mercado como los del art. 139 C.E. Pues como se dijo en la STC 52/1988, aunque de estos principios «no resultan directamente competencias en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas», sí cabe estimar que «informan las reglas que asignan tales competencias, que deben ser interpretadas de acuerdo con el contenido de los mismos»».

drían satisfacerse los requisitos establecidos en los artículos 139.2 y en el 149.1.1 de la CE de 1978 y esta operación interpretativa se realiza, de nuevo, en función de criterios finalistas. Es decir la competencia del Estado se defiende argumentando que, de no ser considerada básica, se produciría una disfunción en el mercado, y una alteración en el disfrute de los derechos de los consumidores y usuarios, fruto de las posibles decisiones distintas adoptadas por cada una de las CCAA.[149]

Lo destacable de la utilización de este principio de libertad de circulación, en la jurisprudencia constitucional, y lo que más interesa al objeto del presente trabajo, es que ha sido considerado un argumento complementario a la limitación de las competencias autonómicas derivada del territorio, puesto que éste no impide totalmente que actos determinados de las CCAA puedan producir consecuencias de hecho más allá de sus respectivos territorios. Es decir, estas consecuencias de hecho extraterritoriales que serían lícitas constitucionalmente, si se analizan desde el único prisma del principio de territorialidad —en una interpretación flexible—, dejan de serlo si se añade la consideración de que atentan contra la libre circulación de personas y bienes por el conjunto del territorio del Estado, o bien, si ponen en peligro o pueden fraccionar la unidad del mercado nacional.

Para concluir, a nuestro modo de ver, es preciso destacar que el principio de libre circulación de bienes y personas es únicamente un parámetro para enjuiciar los actos concretos de ejercicio de las competencias autonómicas, y no debería utilizarse como un título competencial para justificar la asunción de nuevas competencias por parte del Estado, considerando que éste último es el garante en exclusiva de dicha libertad de movimientos en todo el territorio nacional. De nuevo, debemos subrayar que la utilización de puntos de conexión en los nuevos Estatutos de Autonomía, en multitud

---

149 STC 32/1983, (FJ 3) «Corresponde según el art. 2.2 al Estado fijar unas bases («requisitos sanitarios») de las reglamentaciones técnicas sanitarias de los alimentos, servicios o productos directa o indirectamente relacionados con el uso y el consumo humanos. Esta disposición es ciertamente básica para la unidad del sistema sanitario, pues sin ella se admitiría tácitamente que lo que legalmente fuera dañino para unos españoles no lo sería, sin embargo, para otros, y por lo mismo garantiza la igualdad de todos los españoles en unas condiciones básicas para el ejercicio de su derecho a la salud (arts. 149.1.1 y 43 y 51 de la C.E.). Por lo demás se justifica por exigencias de la unidad de mercado y libre circulación de bienes (art. 139.2 de la C. E.), pues de no existir esta competencia estatal cada Comunidad podría fijar con criterios diferentes los requisitos sanitarios de los productos, alimentos o servicios, de manera que ello causaría la fragmentación del mercado ya que una Comunidad podría rechazar productos que en otras serían aceptados».

de materias, es compatible con el límite al que ahora nos referimos. Serán los actos concretos de ejercicio de las competencias autonómicas los que deban respetar este principio constitucional. En nuestra opinión, el enjuiciamiento de los actos autonómicos a la luz tanto del principio de unidad de mercado como del principio de libertad de circulación debería arrojar un quebrantamiento consumado, no una mera potencialidad quebrantadora de estos límites, para poder considerar que dicho acto autonómico (ley autonómica u otras disposiciones de carácter general así como meros actos administrativos) es contrario al orden constitucional. En caso contrario, en muchos supuestos, la utilización preventiva —no reactiva o correctiva— de dichos límites respecto a los concretos actos de ejercicio de las competencias autonómicas se puede tornar en un verdadero impedimento para el ejercicio pleno de las competencias de las CCAA.

Finalmente, debemos destacar la significación del principio de libre circulación en su estrecha relación con el principio de territorialidad de las competencias autonómicas. Como ya se ha dicho, el principio de libre circulación ha servido, en ocasiones, como argumento coadyuvante para negar los efectos extraterritoriales de actos autonómicos que, desde una concepción flexible del principio de territorialidad, hubieran podido ser considerados efectos constitucionalmente lícitos.

4.3 · El principio de igualdad en el ejercicio de derechos y deberes derivado del artículo 149.1.1ª de la Constitución

Otro de los principios que han limitado el ejercicio concreto de competencias por parte de las CCAA deriva de la interpretación que se ha realizado de la compleja cláusula contenida en el artículo 149.1.1ª de la Constitución. La complejidad del precepto al que hacemos referencia radica en su naturaleza dual, en tanto que principio limitador de las competencias autonómicas y, a la vez, cláusula de atribución competencial a favor del Estado. Aunque pueda considerarse que dicho límite, en general, ha sido interpretado de forma flexible por parte del Tribunal, no es menos cierto que esta línea jurisprudencial ha tenido excepciones notables.

Se ha defendido que el sentido original de la cláusula contenida en el artículo 149.1.1ª es una manifestación de la obligación constitucional a los poderes públicos a quienes se encomienda velar por el mantenimiento del principio de igualdad. En concreto, Carro Fernández-Valmayor defiende que el precepto constitucional del que ahora nos ocupamos «implica un

mínimum garantizado de igualdad formal en el ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales (...)» en todo el territorio del Estado.[150] Por tanto, desde esta vertiente, del artículo 149.1.1ª se puede derivar un principio limitador del ejercicio de las competencias autonómicas. Y ello porque las CCAA al ejercer las competencias que les han sido atribuidas (al promulgar normas y al dictar actos y resoluciones administrativos) deben acomodarse a dicho límite.

Como decíamos, el artículo 149.1.1ª ha sido analizado exhaustivamente por el Tribunal Constitucional y de su disección jurisprudencial se pueden extraer diversas conclusiones. En primer lugar, apunta el Tribunal, que el art. 149.1.1ª CE no es un título competencial que habilite al Estado para que éste determine los derechos y libertades constitucionales.[151] Así pues, el Estado amparándose en este precepto únicamente podrá establecer aquellas condiciones básicas[152] de carácter normativo[153] —o mínimo común denominador[154]— que tiendan a garantizar la igualdad en el ejercicio de dichos derechos y deberes, aunque ello no implique una uniformidad de las situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado, puesto que tal situación chocaría claramente con la concep-

---

150 Carro Fernández-Valmayor, J.L.: «Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1, 1ª de la Constitución». En: *Revista española de derecho constitucional* (núm. 1), 1981, pp. 133-160. La cita corresponde a la p. 144. Sobre el artículo 149.1.1 puede verse también el exhaustivo estudio de Cabellos Espiérrez, M.A. *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del derecho comunitario*. Madrid: CEPC, 2001.

151 Véase Sobre este punto se pronuncian Aja Fernández, E. y Viver Pi-Sunyer, C.: «Valoración de 25 años de Autonomía». En: *Revista Española de Derecho Constitucional* (núm. 69), septiembre-diciembre 2003, pp. 69-113. En concreto, la p. 92.

152 En la STC 98/2004, de 25 de mayo de 2004, el Tribunal considera que las condiciones básicas «(…) hacen referencia al contenido primario del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (tales como las facultades elementales, límites esenciales, prestaciones básicas etc.) imprescindibles o necesarias para garantizar una igualdad básica». A mayor abundamiento, véanse las SSTC 37/1981, FJ 2; 186/1993; 227/1993, FJ 4.c; 76/1983, FJ 2; 186/1993; 43/1996; 52/1988, FJ 4; 264/1993, FJ 6; 82/1996, FJ 14; 225/1993, FFJJ 6 y 7; 152/1988; 156/1995, FJ 7.

153 Las «condiciones básicas» tienen carácter normativo, como se deduce de la jurisprudencia constitucional (véase la SSTC 194/1994, FJ 4; 131/1996, FJ 2; 189/1989, FFJJ 2 y 3) y se predican de una regulación distinta de la «legislación básica», «bases» o «normas básicas» (véase STC 61/1997). Pese a esta jurisprudencia también se han considerado básicos actos meramente ejecutivos y la creación de estructuras organizativas con competencias ejecutivas, por ejemplo, la Agencia Española de Protección de Datos Personales, como veremos, constituyéndose así una «dimensión organizativa» de lo básico.

154 El art. 149.1.1 sólo autoriza al Estado para regular lo común, lo mínimo (Véase la STC 102/1995, FJ 9) o lo constitucionalmente necesario del derecho o deber en cuestión (Véase la STC 225/1993).

ción del modelo plural de Estado prefijado en la Constitución.[155] Se admiten pues determinadas desigualdades que, siempre y en todo caso, deben estar suficientemente justificadas.

Resumiendo la doctrina jurisprudencial, en lo que ahora nos incumbe sobre el artículo 149.1.1ª CE, el Tribunal Constitucional constata, en la STC 164/2001, de 11 de julio, que este precepto actúa, en primer lugar, como soporte de una competencia específica legislativa estatal. En este sentido puede afirmarse que la competencia estatal derivada del artículo 149.1.1ª ampara una intervención normativa de carácter «puntual», que en nuestra opinión podría denominarse «reaccional», en tanto que habilita al Estado a intervenir cuándo la legislación de una o varias CCAA haya supuesto un quebrantamiento del mínimum de igualdad en ejercicio de deberes y deberes garantizado constitucionalmente y al que nos referíamos con anterioridad. Se ha defendido que la competencia estatal basada en el artículo 149.1.1ª es también una competencia de carácter sustantivo que puede ser ejercida por el Estado sin que exista una violación por parte de las autonomías del mínimo de igualdad garantizado.[156]

Al analizar la STC 149/1991, de 4 de julio, que resuelve varios recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley de Costas, observamos que el TC se plantea si la legislación estatal protectora del medio ambiente puede incidir, no ya en el dominio marítimo-terrestre (de titularidad estatal), sino también en los terrenos colindantes, en que tal titularidad no existe, y sobre los que las CCAA han podido asumir competencias de ordenación del territorio. La conclusión que obtiene el Tribunal es afirmativa, y se basa en la preservación de la igualdad en el ejercicio de los derechos relativos al disfrute del al medio ambiente reconocidos en el artículo 45 de la CE.

En la STC antes citada, el Tribunal afirma que el artículo 149.1.1 de la CE opera asegurando una igualdad básica en el disfrute del derecho a un medio ambiente adecuado y en relación con el dominio público de ámbito

---

155 Véanse, entre otras, las Sentencias 82/1986, de 26 de julio, FJ 4; 37/1987, de 26 de marzo, FJ 9; 52/1988, de 24 de marzo, FJ 4; 154/2988, de 21 de julio, FJ 2; 75/1990, de 26 de abril, FJ 5; 86/1990, de 17 de mayo, FJ 5; 149/1991, de 4 de julio, FJ 8; 156/1995, de 26 de octubre, FJ 5 y 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7.). Aunque en la STC 227/1993, de 9 de julio, se disponga que: «En suma, el precepto constitucional precitado no exige siempre un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos (STC 52/1988, fundamento jurídico 4.), exigencia que haría imposible la existencia de un Estado descentralizado, aunque así pueda ocurrir, excepcionalmente, cuando exista una justificación bastante para ello» (FJ 4. c).

156 Carro Fernández-Valmayor, J.L., *op. cit*., p. 149.

marítimo-terrestre.[157] Aunque hay que recordar, como así hizo el Tribunal Constitucional en su STC 18/1989, de 25 de julio, que el art. 149.1.1 CE es un título competencial residual, puesto que si en una determinada controversia concurre otro título más específico se aplicará con preferencia este último.

En segundo lugar, mantiene el Tribunal que el principio de igualdad en el ejercicio de derechos y deberes que se desprende del artículo 149.1.1 de la CE se erige como límite al concreto ejercicio de las competencias sectoriales de las CCAA (SSTC 42/1981, de 22 de diciembre; 87/1985 16 de julio, FJ 1; 62/1991, de 22 de marzo, FJ 2). En particular, ha sido utilizado como límite respecto de la potestad sancionadora de las CCAA. El Tribunal, en la STC 87/1985, de 16 de julio, defiende la capacidad normativa sancionadora autonómica, en aquellas materias sustantivas en las que hayan asumido competencias, siempre que, por un lado, estas normas sancionadoras se ajusten a las garantías constitucionales prescritas para el derecho sancionador, en el artículo 25 CE y, por el otro, en caso que no presenten divergencias no justificadas ni desproporcionadas en función del fin perseguido y respecto del régimen aplicable en otras partes distintas del territorio (art. 149.1.1).[158] En este sentido, también la STC 61/1997, de 20 de marzo, enfatiza que el principio de igualdad no implica la imposición de la uniformidad de tal modo que se impida el ejercicio de las competencias atribuidas a las CCAA. Según el TC, en el ámbito disciplinario las CCAA

---

157 López Guerra, L. «La doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el artículo 149.1.1ª de la CE». En: *La función del artículo 149.1.1ª de la CE en el sistema de distribución de competencias*. VVAA. Barcelona: Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, 1992, pp. 22-23.

158 El Tribunal aclara en la misma Sentencia que: «Sin duda que la norma sancionadora autonómica habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE, de modo que no podrá introducir tipos ni prever sanciones que difieran, sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normación válida para todo el territorio. Y también es cierto que el procedimiento sancionador habrá de atenerse al «administrativo común», cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 CE). Pero, dentro de estos límites y condiciones, las normas autonómicas podrán desarrollar los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal, llegando a modular tipos y sanciones —en el marco ya señalado—, porque esta posibilidad es inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad, que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales. Por lo que aquí importa, y ya que lo impugnado es la modificación en las sanciones, puede decirse que la norma autonómica no infringirá lo dispuesto en el art. 149.1.1 si se limita a sancionar, aunque de distinto modo, una conducta también considerada ilícita en el ordenamiento general y si tal sanción se proyecta sobre un bien (el reconocido en el art. 38 CE, en este caso) que no es distinto del también afectado por el derecho sancionador estatal, sin llegar a afectar a otros derechos constitucionalmente reconocidos». (FJ 8).

podrán establecer al amparo de un fundamento razonable tipos que se aparten de los regulados en las normas básicas, siempre que no las contradigan. Esta doctrina deriva de la establecida, por ejemplo, en la STC 122/1989, de 6 de julio (FJ 5).

Finalmente, en tercer lugar, sostiene el Tribunal Constitucional, que el precepto en cuestión es también un criterio interpretativo respecto del alcance de las competencias autonómicas, En este sentido, el Tribunal ha sentenciado, en la STC 337/1994, de 23 de diciembre, que:

> Sin embargo, en relación con el primer reproche una precisión es necesaria. En realidad, la posible quiebra del principio de igualdad que el Alto Tribunal conecta con el art. 23.2 CE deriva de la exigencia de un «conocimiento suficiente del catalán» establecido por el primer inciso del art. 15 de la ley de Normalización Lingüística en Cataluña para la expedición del título de Graduado Escolar. De suerte que la conclusión sobre la eventual vulneración del art. 149.1.1 CE se halla condicionada por la que alcancemos respecto a la invasión competencial que también se denuncia con fundamento en el art. 149.1.30 CE; pues sólo si el precepto impugnado vulnerase el art. 149.1.30 CE podría estimarse que también lesiona las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de acceso a los cargos públicos. Por lo que necesariamente hemos de examinar con carácter previo la duda expuesta en relación con este último precepto constitucional.

Aunque, como tal criterio interpretativo, no puede ser esgrimido con voluntad de reducir el alcance de las competencias sectoriales de las CCAA que, en alguna medida, afecten o se relacionen con algún derecho o deber constitucionales (STC 118/1996, 27 de junio, FJ 25 y STC 1/1997, de 13 de enero). Por consiguiente, el Tribunal considera que la reserva que contiene el artículo 149.1.1 CE debe ser interpretada como una habilitación al Estado para evitar o impedir la existencia de desigualdades, no justificadas, en el cumplimento y disfrute de los deberes y derechos constitucionales, sin que ello implique que se faculte al Estado para que dicte la regulación exhaustiva de cualquier actividad que conlleve su ejercicio o cumplimiento. En caso contrario, ello supondría una drástica limitación de los poderes asumidos por las Comunidades Autónomas, si atendemos a la gran extensión que dedica la Constitución a la consagración de los mismos, y a la vinculación más o menos estrecha de esos derechos y obligaciones con un

gran número de actividades cuya regulación corresponde realizar a las CCAA.

Pese a ello, existen supuestos en los que al amparo del artículo 149.1.1 se ha considerado que el Estado puede no únicamente establecer unas condiciones normativas comunes y uniformes, sino también retener facultades ejecutivas y crear organismos cuya competencia se extiende a todo el territorio del Estado. Nos referimos al supuesto sustanciado en la STC 290/2000, de 30 de noviembre.[159] En dicha Sentencia se resuelven los diversos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra varios artículos de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal. El Tribunal consideró ajustado al orden constitucional de distribución de competencias que el Estado se reservara mediante la creación de la Agencia Española de Protección de Datos las competencias ejecutivas en relación con los ficheros de datos de titularidad privada, dejando en manos de las agencias autonómicas únicamente las facultades referidas a los ficheros de titularidad de las respectivas Administraciones autonómicas.[160]

Sin embargo, creemos que el mantenimiento del *mínimum* de igualdad en el ejercicio de deberes y disfrute de derechos garantizado constitucionalmente puede mantenerse, sin quebranto alguno, mediante la utilización de puntos de conexión como elementos delimitadores espaciales del ámbito material, en este caso, de las competencias autonómicas de ejecución,

---

159 Bernadí Gil, X. critica de forma contundente esta solución adoptada por el Tribunal Constitucional en *El poder d'administrar a l'Estat Autonòmic*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2007, pp. 284 y ss.

160 En palabras del TC en los FFJJ 14 y 15 de la STC 290/2000: «A este fin la LORTAD ha atribuido a la Agencia de Protección de Datos diversas funciones y potestades, de información, inspección y sanción, para prevenir las violaciones de los derechos fundamentales antes mencionados. Y dado que la garantía de estos derechos, así como la relativa a la igualdad de todos los españoles en su disfrute es el objetivo que guía la actuación de la Agencia de Protección de Datos, es claro que las funciones y potestades de este órgano han de ejercerse cualquiera que sea el lugar del territorio nacional donde se encuentren los ficheros automatizados conteniendo datos de carácter personal y sean quienes sean los responsables de tales ficheros. En definitiva, es la garantía de los derechos fundamentales exigida por la Constitución así como la de la igualdad de todos los españoles en su disfrute la que en el presente caso justifica que la Agencia de Protección de Datos y el Registro Central de Protección de Datos puede ejercer las funciones y potestades a las que antes se ha hecho referencia respecto a los ficheros informatizados que contengan datos personales y sean de titularidad privada radicados en Cataluña. Y, por ello han de decaer los reproches de inconstitucionalidad que los recurrentes han imputado al art. 40.1 y 2 LORTAD y, por consecuencia, los que se extendieron a los arts. 24 y 31 de dicha Ley.»

siempre que en el ejercicio concreto de las competencias así atribuidas se respeten las condiciones básicas establecidas, en su caso, por el Estado. Aplicando esta conclusión al ámbito de la protección de datos, podría haberse planteado una solución diferente. La ejecución de la materia —relacionada no únicamente con la Administración propia si no también, por ejemplo, con los particulares y las empresas— se podría haber asignado a las Comunidades Autónomas, fraccionando los supuestos supraterritoriales y atribuyéndoles competencias delimitadas territorialmente mediante el establecimiento de puntos de conexión. De este modo resultaría innecesaria la existencia de una autoridad con competencias en todo el territorio del Estado (sus competencias podrían ejercerse, únicamente, en aquellas CCAA que no dispusieran de una Agencia propia) en función de la procedencia de los ficheros de datos a controlar. Los puntos de conexión que podrían haberse utilizado son los del domicilio, o residencia de personas físicas o de la sede principal, en el caso de las personas jurídicas, o bien el de la actividad principalmente desarrollada por éstas en territorio de la Comunidad Autónoma. Ello hubiera permitido de igual modo, a nuestro modo de ver, garantizar el derecho fundamental a la protección de datos en los términos establecidos en el desarrollo legal de dicho derecho, al estar las CCAA obligadas a actuar, en este ámbito, de acuerdo con los criterios básicos fijados por el Estado. Incluso, para reforzar los mecanismos de garantía, se podrían haber previsto sistemas de coordinación horizontales y también de tipo vertical para asegura el ajuste de las actuaciones autonómicas a las condiciones básicas establecidas por el Estado.

A su vez, considerando que los actos de ejecución en la materia derivan de la aplicación de una misma legislación estatal en la que se establecen las condiciones básicas de ejercicio del derecho a la protección de datos personales podría atribuírseles eficacia extraterritorial, es decir, deberían surtir plenos efectos en cualquier parte del territorio nacional y en su caso, si fuera preciso, también más allá del territorio del Estado.

Para finalizar recapitularemos algunos de los temas tratados en este apartado ofreciendo simultáneamente nuestra consideración al respecto. En primer lugar, podemos afirmar que la utilización del principio de igualdad que se desprende del artículo 149.1.1ª de la Constitución como límite para el concreto ejercicio de las respectivas competencias de las CCAA debe predicarse de los actos concretos de ejercicio de las competencias legítimamente asumidas. En segundo lugar, la uniformidad en todo el territorio en cuanto a las condiciones de ejercicio y cumplimiento de deberes

constitucionales debe admitir regulaciones diversas y diferencias en las posiciones jurídicas de los ciudadanos para hacer compatible dicho límite con la autonomía política conferida a las CCAA. Finalmente, el respeto a las condiciones básicas establecidas por el legislador estatal en virtud de la competencia exclusiva que se deriva del artículo 149.1.1ª puede asegurarse, incluso, al fraccionar los objetos supraterritoriales mediante la utilización de puntos de conexión, es decir, acotando en el espacio el contenido material de las competencias autonómicas. Esta operación, es decir, el fraccionamiento de los objetos supraterritoriales mediante la utilización de puntos de conexión —en la ley estatal o directamente en los Estatutos de Autonomía, como veremos— para atribuir competencias a las CCAA en materias reguladas por ley básica estatal no implica, de por sí, un quebrantamiento de las condiciones básicas establecidas por el legislador estatal. En nuestra opinión la ejecución centralizada no puede sustentarse, únicamente, sobre la base del artículo 149.1.1ª, en aquellas materias en las que han asumido competencias de ejecución las CCAA

4.4 · La solidaridad interterritorial

Al tratar los límites concretos al ejercicio de competencias autonómicas, debemos también hacer referencia al principio de solidaridad, consagrado de forma explícita en nuestra norma fundamental.[161] Tal principio ha de concebirse como un elemento en el que deben inspirarse los poderes públicos al ejercer sus respectivas competencias, es decir, en todo ejercicio competencial debe subyacer dicho componente de nuestro orden constitucional. A su vez, el principio de solidaridad interterritorial debe considerarse un elemento limitador del ejercicio de las competencias y su función es permitir, correlativamente, el legítimo y pleno ejercicio de las competencias propias de otros entes territoriales. Este principio, ha sido poco utilizado por el Tribunal como criterio para dirimir conflictos competenciales y objeto de escasa atención doctrinal, salvo en materia de financiación autonómica y ejercicio de competencias financieras.[162]

---

161 La Constitución de 1978 alude a la solidaridad en cuatro ocasiones, en concreto, en los artículos 2, 138, 156 y 158, aunque en cada uno de ellos lo hace desde diferentes perspectivas. En el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, en concreto en su Preámbulo se explicita que la sociedad de Cataluña quiere proseguir su desarrollo siendo solidaria con el conjunto de España.

162 García Roca, J.: «Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad». En: *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47-II (1997), pp. 45-96. Siendo esto así, la

Se ha sostenido que la solidaridad ha de ser entendida en un sentido mucho más amplio, debiendo ser considerada un principio de alcance jurídico y político y no encorsetarla en el ámbito financiero, es decir, debe ser considerada como un elemento axiológico del ordenamiento constitucional español con características propias, que la diferencian del principio de unidad y del concepto de igualdad sustancial.[163] En este sentido, se ha configurado el principio de solidaridad como una cláusula de cierre del sistema de descentralización territorial del poder operado por la CE de 1978. Así, el principio de solidaridad sería un límite externo y a la vez consubstancial, expreso y también necesario, a las diferencias competenciales, estructurales y fiscales entre las CCAA.[164]

En esta concepción, para que el principio de solidaridad entre en juego, son necesarios varios presupuestos. En primer lugar, debe existir un comportamiento positivo (promulgación de acto o norma) o bien un comportamiento negativo (omisión de actuación requerida), para que el principio de solidaridad pueda utilizarse como patrón de medida de tales actos. En segundo lugar, este comportamiento jurídico ha de realizarse en ejercicio de una competencia propia ya sea por parte del Estado, como por parte de una o varias CCAA. En tercer lugar, el ejercicio de dicha competencia debe resultar litigioso al considerarse contrario a la Constitución, o bien debe apreciarse «la amenaza grave y acreditada» de una inminente lesión a un bien constitucionalmente protegido, siendo imposible la reparación del mismo por otra vía. De especial importancia es en este momento destacar

---

doctrina que se ha dedicado al estudio del tema como subraya el autor no ha llegado a una posición unánime y de ello da cuenta el autor en la p. 72 trabajo citado. Al respecto el Tribunal Constitucional ha sentenciado recientemente en la STC núm. 13/2007, de 18 enero (FJ 7) que: «(...) el ejercicio de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas tiene como límites materiales los principios de solidaridad entre todos los españoles y de coordinación con la hacienda estatal (arts. 138.1 y 156.1 CE). Principio de coordinación que constituye un límite condicionante de su autonomía financiera (SSTC 171/1996, de 30 de octubre [RTC 1996, 171], F. 2; 103/1997, de 22 de mayo [RTC 1997, 103], F. 1; y 62/2001, de 1 marzo [RTC 2001, 62], F. 4), con el alcance previsto en el art. 2.1 b) LOFCA (RCL 1996, 3160), que «exige a las Comunidades Autónomas que su actividad financiera se acomode a las medidas oportunas que adopte el Estado «tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa», toda vez que a él corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general».

163 García Roca, J.: «La solidaridad autonómica, valor del ordenamiento». En: *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 70 (1983), p. 251 y ss. La afirmación se contiene en la p. 259 y ss.

164 García Roca, J.: «Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad». En: *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47, (1997), p. 74.

a quien corresponde enjuiciar si un determinado comportamiento jurídico del Estado, de una, o de varias CCAA compromete la vigencia del principio de solidaridad. Si el acto es de naturaleza legislativa deberá corresponder su enjuiciamiento al TC, por el contrario, si su naturaleza es ejecutiva, es decir, si es un acto administrativo o un reglamento, corresponderá al orden contencioso-administrativo. A su vez, podría entenderse que recaería en el Senado enjuiciar la observancia o no del principio de solidaridad desde un enfoque político. Finalmente, en lo tocante a las sanciones variarán en función del producto jurídico enjuiciado y pueden abarcar desde la declaración de inconstitucionalidad hasta la declaración de nulidad del acto o reglamento e incluso su inaplicación, cuando proceda. En su caso, también podrían imponerse obligaciones de hacer u omitir determinados comportamientos en el futuro.[165]

Muñoz Machado, por su parte, al analizar el principio de solidaridad constata que éste se encuentra con diverso alcance y contenido en varios artículos de la Constitución de 1978 (arts. 2, 138 y 158). El autor afirma que pese al contenido eminentemente económico que puede atribuirse al principio de solidaridad en sus manifestaciones recogidas en los artículos 138 y 158 de la CE, la principal virtualidad del principio de solidaridad en el Estado Autonómico no se proyecta en el ámbito económico, sino que se debe predicarse en el ejercicio de los poderes y potestades atribuidos a cada una de las instancias territoriales. La importancia del principio de solidaridad estriba, según el autor, en que obliga al conjunto de poderes públicos a comportarse de forma leal, preservando a su el vez el conjunto del sistema.[166] En este sentido se manifiesta también, Alonso de Antonio quien considera que el principio de solidaridad implica un vínculo de las CCAA entre sí, y entre éstas y el Estado, vínculo éste que los configura como un conjunto unitario de poderes públicos que cooperan entre sí, en sentido vertical y en sentido horizontal, e implica la participación de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado.[167]

---

165 García Roca, J.: «Asimetrías autonómicas y principio…», *op. cit*., pp. 74 y ss.

166 Muñoz Machado, S. *Derecho Público de las…*, Vol. I, 2ª ed., *op. cit*., p. 217. En este sentido se manifiesta la STC la 152/1988, en cuyo FJ 6 se relaciona el principio de solidaridad con el de colaboración y con el principio de lealtad con el fin de justificar la exigencia de una información recíproca y de una acción coordinada entre Estado y CCAA al ejercer sus respectivas competencias.

167 Alonso de Antonio, J.: *El Estado Autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*. (Vol. I). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1986, pp. 520 y ss.

Asimismo, el autor últimamente citado enfatiza que el principio de solidaridad se puede entender, en determinados casos, como un límite al ejercicio de las competencias autonómicas,[168] mientras que en otros supuestos, debe entenderse como un criterio de tipo finalista. En este segundo supuesto el principio de solidaridad es un objetivo de la actividad de los poderes públicos. En este sentido el autor defiende que la solidaridad puede utilizarse como basamento o «justificación última de la existencia o de la atribución concreta de algunas potestades».[169]

Por otro lado, hay que considerar que una de las concepciones doctrinales que ha tenido mejor fortuna ha sido aquella que identifica la solidaridad con la igualdad sustancial o económica entre los distintos territorios del Estado. Esta tesis —defendida por Pemán Gavín— conceptúa el principio de solidaridad como un impedimento para existencia de privilegios o desequilibrios económicos entre Comunidades Autónomas, y esta concepción es similar al entendimiento que del concepto sostiene el Tribunal Constitucional en diversas sentencias.[170] Por otro lado, Según González Hernández, en el artículo 138 CE se establece de forma meridiana que es el Estado el sujeto encargado de velar por el efectivo cumplimiento del principio de solidaridad y por tanto aquél obligado a impedir el establecimiento de «privilegios económicos y sociales».[171]

---

168 «La solidaridad aparece también como un criterio condicionante del ejercicio de las competencias, hasta el punto de vincular su empleo legítimo a su ejercicio favorable al mismo. Esto es particularmente notable en el caso de las competencias económicas». Muñoz Machado, S. *Derecho Públicas de las…*, Vol. I, 2ª ed., *op. cit*., p. 216.

169 Muñoz Machado, S. *Derecho Públicas de las…*, Vol. I, 2ª ed., *op. cit*., p. 216.

170 Pemán Gavín, J. *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*. Madrid, Civitas. 1992. Capítulo IV «Autonomías territoriales e igualdad sustancial de todos los españoles: el principio de solidaridad». La construcción de este autor permite diferenciar dos aspectos del principio de solidaridad. En primer lugar, en un plano negativo, implica la exclusión de toda diferencia normativa que implique ventajas financieras de unas a expensas del resto por configurar privilegios, u obstáculos no justificados a la libre circulación, o medidas tributarias que tengan por objeto bienes situados fuera del territorio autonómico. En segundo lugar desde un enfoque positivo obliga destinar fondos mediante ayudas, subvenciones o a la adopción de otras medidas en pro de los territorios menos favorecidos, con el fin de corregir los desequilibrios existentes.

171 González Hernández, E.: «El artículo 138 de la Constitución española y el principio de solidaridad». En: *Cuadernos de derecho público*, núm. 21 (2004), pp. 47-78. La cita corresponde a la p. 49. P. Lucas Verdú y P. Lucas Murillo de la Cueva.: «Artículo 138: La solidaridad interterritorial». Dentro de Alzaga, O. (dir.) *Comentarios a la Constitución Española. Tomo X – Artículos 128 a 142 de la Constitución Española de 1978* (Enero 1998). Texto disponible en*:* http://www.vlex.com/vid/338995 (última consulta, 09.05.09), pp. 462-463.

En esta última tendencia citada, se inscriben, aunque con matices, P. Lucas Verdú y P. Lucas Murillo De La Cueva quienes consideran que la vigencia del principio de solidaridad en nuestro sistema constitucional implica que pese a la descentralización territorial del poder debe existir una mínima cohesión u homogeneidad en el sistema de relaciones económicas en todo el territorio del Estado. Los autores subrayan que el principio de solidaridad consagrado en el artículo 138 tiene un alcance básicamente económico. Además, consideran que esta conclusión se refuerza, al quedar la autonomía financiera bajo el paraguas del principio de solidaridad. A su vez, los autores destacan el contenido económico del principio de territorialidad al relacionarlo con la creación del Fondo de Compensación Interterritorial cuya finalidad es financiar inversiones correctoras de los desequilibrios económicos que se produzcan entre las regiones que se integran en el territorio del Estado. Este hecho significa, en su opinión, la materialización de dicho principio.[172] Sin embargo, estos autores matizan la relevancia exclusivamente economicista del principio de solidaridad al acoger, considerando que no contradice su visión, la opinión de García Roca, quién —como hemos visto— configura la solidaridad, en relación con el artículo 2 de la CE, como una cláusula de cierre del sistema.

Ya hemos apuntado que son pocas las sentencias del Tribunal Constitucional que se ocupan de definir el contenido y el alcance del principio de solidaridad en el Estado Autonómico. Puede, por ende afirmarse que no existe una todavía una doctrina acabada ni siquiera sobre sus aspectos más relevantes, aunque lo que sí abunda en la doctrina jurisprudencial son referencias retóricas y reiterativas, de carácter superficial, al principio que aquí analizamos.

Los primeros pronunciamientos del Tribunal interpretan el principio de solidaridad desde un enfoque reduccionista y lo vinculan exclusivamente al mantenimiento del equilibrio financiero entre las diversas CCAA (STC 54/1982 26 de julio, FJ 6). En sentencias posteriores, como en la STC 64/1982, de 4 de noviembre, el Tribunal mencionó la importancia del principio de solidaridad sin definir ni analizar el alcance del mismo (FJ 6). No es hasta mediados de los años ochenta que el Tribunal Constitucional

---

172 P. Lucas Verdú y P. Lucas Murillo de la Cueva En: «Artículo 138: La solidaridad interterritorial». Dentro de Alzaga, O. (dir.) *Comentarios a la Constitución Española. Tomo X – Artículos 128 a 142 de la Constitución Española de 1978* (Enero 1998). Texto disponible en: http://www.vlex.com/vid/338995 (última consulta, 09.05.09), pp. 462-463.

ofrece en sus sentencias desarrollos más elaborados sobre el principio en cuestión. Precisamente, en la STC 29/1986, de 20 de febrero, se vincula la competencia estatal sobre la aprobación de planes de reconversión industrial de determinadas zonas a los efectos supracomunitarios de los mismos. Es decir, el Tribunal atribuye la competencia controvertida al Estado, en tanto que la implementación de dichos planes es la plasmación de una acción de solidaridad de carácter nacional y, en consecuencia, el ente legitimado para velar por la consecución de dicha solidaridad es el Estado (STC 29/1986, FJ 5). Esta solución adoptada por el TC nos parece cuanto menos criticable, al menos en el nivel ejecutivo, puesto que las CCAA podrían haber ejecutado dichos planes, de acuerdo con las previsiones establecidas por el Estado en su normativa, sin menoscabo alguno del principio de solidaridad.

Al hilo de esta sentencia, podemos observar, en primer lugar, que el ejercicio de competencias por parte de las CCAA puede quedar limitado si se considera, por parte del Estado, y así lo corrobora el TC, que el ejercicio de las mismas afecta o puede afectar al mantenimiento de la solidaridad entre las diversas partes del territorio del Estado. En segundo lugar, debemos subrayar que en este pronunciamiento parecen ponerse en relación, aunque no de forma explícita, por un lado, los efectos extraterritoriales que hubiera podido tener el ejercicio de la competencia autonómica —en tanto que según la sentencia se estaría afectando al principio de unidad económica—, si se le hubiera reconocido a las CCAA la capacidad de aprobar estos planes de reconversión industrial, y por otro, el principio de solidaridad. Este principio sirve, en último término, para justificar la atribución competencial al Estado, y como criterio coadyuvante para restringir la extraterritorialidad de los efectos del ejercicio de las competencias autonómicas. Estos efectos se producirían respecto al conjunto de la economía del Estado.[173] En este caso, el principio de jurisdicción autonómica sobre el asunto

173 En el FJ 4 de la STC 29/1986 se establece que: «(…) los planes de reindustrialización referidos a determinadas zonas especialmente afectadas por la reconversión (ZUR), suponen la concreción de un esfuerzo nacional de solidaridad que, para ser efectivo, debe concertarse en ámbitos geográficos limitados a definir desde una perspectiva supracomunitaria; la atribución a las diferentes Comunidades Autónomas con competencias en la materia de la facultad de crear las ZUR y elaborar los planes relativos a cada una de ellas, por separado, impediría esa concentración de esfuerzos, que requiere una opción política general. Las exigencias del principio de unidad económica legitiman así la existencia de planes nacionales de reconversión y la atribución al Estado de la competencia para la declaración de las zonas de urgente reindustrialización, así como para elaborar los planes relativos a cada una de ellas. Ello sin perjuicio, como

(ya que las CCAA recurrentes —Cataluña y el País Vasco— tienen las competencias en materia de industria, sumadas a la territorialidad de los planes) se ve excepcionado al concurrir una posible afectación o futuro quebranto, en opinión del Tribunal, de los principios de unidad económica del Estado y de solidaridad interterritorial. A parte de esta solidaridad interterritorial, el Tribunal constató la existencia de una solidaridad intraterritorial que vincula tanto a las CCAA como al Estado y cuyo carácter intrautonómico no empece para que el Estado ejercite sus competencias propias para alcanzarla (STC 183/1988, de 13 de octubre, FJ 5).

A parte de las sentencias hasta ahora comentadas debemos referirnos a la STC 64/1990, de 5 de abril, puesto que en ella se hace una recopilación de la doctrina jurisprudencial dictada sobre el principio de solidaridad. En dicha STC, el Tribunal considera que, si bien en ocasiones anteriores el principio de solidaridad había sido exclusivamente aplicado a las relaciones establecidas entre el poder estatal y poderes los autonómicos, ello no es óbice para que éste deba ser también atendido y despliegue su eficacia en las relaciones que traben las CCAA entre sí, o bien, para que sea uno de los criterios que permitan valorar la constitucionalidad de una medida adoptada por una Comunidad Autónoma cuando ésta tenga impacto en el ámbito de otra u otras Comunidades Autónomas. Según el TC, el principio de solidaridad precisa que las Comunidades Autónomas:

> (...) en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses. «La autonomía —ha dicho la STC 4/1981 (RTC 1981\4)— no se garantiza por la Constitución —como es obvio— para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o sobre intereses generales distintos de los de la propia entidad» (fundamento jurídico 10). El principio de solidaridad es su «corolario» (STC 25/1981, FJ 3) (RTC 1981\25) (FJ 7).

se ha dicho, de que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia puedan establecer otras medidas planificadoras complementarias y coordinadas con las estatales, en su caso incrementando la solidaridad intrarregional y de que en el caso de las ZUR, dado su ámbito territorial, normalmente intracomunitario, de aplicación, puedan o deban intervenir con mayor intensidad en el desarrollo y ejecución».

A continuación, el Tribunal apunta que la solidaridad no debe ser entendida como una exigencia de uniformidad entre todos los territorios del Estado, ni tampoco, en virtud de la misma, puede tacharse de privilegio cualquier medida que provoque una diferencia o incluso mejora del estatus económico de las CCAA. La solidaridad actuaría pues en dos direcciones, por un lado, comporta que aquellas regiones con mayor capacidad económica se hagan cargo de sacrificios en favor de aquellas menos favorecidas por circunstancias difícilmente alterables, de origen histórico y con implicaciones económicas y sociales y, por el otro, que éstas últimas adopten acciones que:

> de forma en todo caso equilibrada, a la inevitable tendencia de los agentes económicos a operar allí donde las condiciones para la producción sean más favorables. Este y no otro es el sentido del precepto impugnado, en el que, por lo expuesto, no cabe ver el establecimiento unilateral de ventajas que sea producto de una acción autonómica constitucionalmente insolidaria (FJ 8).[174]

Posteriormente, el Tribunal Constitucional —en la STC 146/1992, de 16 de octubre— afirmó que el artículo 138.1 no es una cláusula atributiva de competencias a favor del Estado. Ello no obstante, debe considerarse un elemento clave para la interpretación de la normas atributivas de competencias. Esta afirmación permite argumentar por parte del TC que, en los supuestos en los que el Estado utilice su competencia para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de actividad económica, podrán quedar relegadas las competencias de las CCAA para desarrollar estas bases si con ello se pusiera en peligro la consecución de la solidaridad perseguida en el conjunto del territorio del Estado (FJ 6).

---

174 En la sentencia 247/2007, a propósito del recurso de inconstitucionalidad contra el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana el Tribunal al repasar los principios que informan el Estado Autonómico apunta que: «Importa insistir en que el art. 138 CE hace garante al Estado de «la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitución, velando por un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español». Dicho principio, que también vincula a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias (art. 156.1 CE), trasciende la señalada perspectiva económica y financiera y se proyecta en las diferentes áreas de la actuación pública. En este sentido, hemos señalado que «la virtualidad propia del principio constitucional de solidaridad, que aspira a unos resultados globales para todo el territorio español, recuerda la técnica de los vasos comunicantes» (STC 109/2004, de 30 de junio, FJ 3)» FJ 4.

En último lugar, al analizar la jurisprudencia del TC en lo que atañe a la invocación del principio de solidaridad, destaca su configuración como uno de los límites inmanentes a las competencias estatales para aprobar las bases de la ordenación del crédito y la banca. Según el Alto Tribunal la razón de ser de dicho principio es la de constituir un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades y regiones y la indisoluble unidad de la nación española. De acuerdo con el TC, la plasmación más evidente de dicho principio en el sentido que acabamos de analizar es el Fondo de Compensación Interterritorial (FJ 7, STC 135/1992, de 5 de octubre).

Para concluir este apartado, sintetizaremos de algunas de las ideas hasta aquí expuestas sobre el principio de solidaridad en el Estado Autonómico puesto que ello nos permitirá, también, enlazar dicho principio con el objeto de estudio del presente trabajo. Recapitulemos. En nuestra opinión el principio de solidaridad debe ser utilizado como parámetro de enjuiciamiento de los concretos actos de ejercicio de las competencias autonómicas, por supuesto, pero también de las competencias del Estado. En este sentido, el contenido del principio de solidaridad desborda el ámbito simplemente económico. La utilización de dicho principio en el ámbito económico, financiero y tributario es la plasmación solamente de uno de sus varios significados. A nuestro modo de ver, el principio de solidaridad debe entenderse también en relación con el principio de lealtad que también se predica del funcionamiento del Estado Autonómico.[175] Por tanto, las CCAA, pero también el Estado, en virtud del principio de solidaridad deben abstenerse de dificultar el desarrollo pleno de las competencias atribuidas a otros entes territoriales y, por el contrario, fomentar o coadyuvar a la consecución de los fines aparejados a dichas competencias siempre y cuando el ejercicio concreto de las mismas se compadezca con los límites hasta aquí analizados. Así pues, como ha declarado el TC, en aquellos supuestos en que el ejercicio de las competencias autonómicas o estatales implique o pueda implicar la implementación de diferencias —en el ámbito económico— que se traduzcan en una posición distinta de los ciudadanos o empresas radicados en un determinado territorio no siempre estaremos ante una vulneración del principio de solidaridad. También en estos últimos casos comentados debería exigirse la colaboración leal del resto de entes territoriales que puedan verse afectados por estas medidas.

---

175 Sobre el principio de lealtad véase la bibliografía citada en el apartado posterior del presente trabajo dedicado a analizar la neutralidad de los puntos de conexión.

Asimismo, a nuestro modo de ver, la conexión que se ha establecido entre el principio de solidaridad y la territorialidad de las competencias autonómicas es clara y puede implicar que en determinados supuestos, el primero se convierta en un argumento para reforzar la limitación territorial que se predica de los poderes autónomos. En este sentido, por ejemplo, en la STC 249/2007, de 13 de diciembre —en la que sustancia el recurso de inconstitucionalidad planteado por la Junta de Castilla-La Mancha contra determinados preceptos del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana— el abogado de la Junta explicita que: «La competencia exclusiva a favor del Estado sobre las cuencas fluviales supracomunitarias parece, además, la única coherente para hacer efectivos los principios de solidaridad colectiva en el uso racional de los recursos naturales (art. 45 CE) y de solidaridad interterritorial (art. 138.1 CE)» (Antecedentes 1. c). Como vemos, el objeto supraterritorial sobre el que deben ejercerse las competencias de los entes territoriales son las cuencas fluviales que discurren por el territorio de más de una CA y puesto que, además, el agua es considerada un bien escaso y de alto contenido económico, se justifica la competencia del Estado con base en la consecución efectiva del principio de solidaridad. En esta argumentación aparece, de forma latente, la consideración de que, en el supuesto objeto de examen, aparecen intereses contrapuestos (los de diversas CCAA) cuya correcta administración y armonización corresponde al Estado. Ciertamente, el Estado en virtud del artículo 149.1.22 de la CE tiene atribuida la competencia para la legislación, ordenación y concesión de los aprovechamientos hidráulicos en los cursos fluviales que discurran por más de una CA.

La argumentación del Abogado de la Junta olvida que el principio de solidaridad vincula también a las CCAA y, por ende, a él están sujetas, cuando ejercen sus respectivas competencias. Dichas competencias podrían ejercerse sobre objetos de carácter supraterritorial (respetando la legislación del Estado si éste tuviera la competencia para dictarla, como es el caso), de acuerdo con el principio de fragmentación del objeto, por el cual cada CA se ocuparía de la parte correspondiente a su territorio y se organizaría la administración y regulación del conjunto del objeto supracomunitario, de forma concertada y coordinada, con el resto de CCAA afectadas. Así pues, los intereses de las CCAA serían administrados y tutelados por ellas mismas y concertados con el resto de las Comunidades implicadas. Precisamente, consideramos que en estos supuestos de coordinación y colaboración necesaria entre las CCAA para regular objetos o fenómenos de carácter supra-

territorial debe tenerse en cuenta el principio de solidaridad como límite al ejercicio concreto de las competencias autonómicas de cada una de las CCAA afectadas. Y no sólo eso: opinamos también, que la resolución horizontal de conflictos reales o potenciales entre las propias CCAA supondría, no una imposición vertical de la solidaridad, sino una auténtica práctica o vivencia de la solidaridad entre las propias entidades afectadas. Es decir, un entendimiento más profundo, auténtico y meritorio de la propia solidaridad. Esta alternativa no nos conduciría a una pérdida de las competencias autonómicas, en sentido ascendente, sino al establecimiento de puntos de conexión y otros mecanismos de articulación competencial o de resolución de conflictos, por supuesto más complejos, pero también más respetuosos con el pluralismo territorial y con la estructura compuesta del Estado.

4.5 · Conclusiones

De acuerdo con lo expuesto en los apartados anteriores, podemos afirmar que el principio de territorialidad constituye una primera limitación del alcance de las competencias autonómicas. Además, la dimensión territorial se proyecta sobre el círculo de intereses que pueden ser tutelados y administrados por las CCAA en ejercicio de las competencias que hayan asumido. A su vez, los límites derivados de la consideración del territorio como una unidad político-económica, en concreto los principios de unidad de mercado, de solidaridad interterritorial, de libertad de circulación y de igualdad de las condiciones básicas en el disfrute de derechos y deberes, constituyen una segunda delimitación de las competencias autonómicas que se superpone o se solapa al criterio de la territorialidad de las competencias autonómicas. Esta superposición o solapamiento puede implicar, como se ha subrayado que, incluso en aquellos casos en los que un determinado fenómeno se circunscriba a un ámbito territorial limitado a la demarcación de una única Comunidad Autónoma y ésta tenga atribuidas competencias sobre la materia, pueden recaer en el Estado dichas competencias, en última instancia, si se verifica la vulneración o potencial vulneración de alguno de los principios mencionados.

Como hemos expuesto, existe una íntima relación entre el principio de territorialidad y el resto de límites al ejercicio de las competencias autonómicas analizados, de tal manera que en numerosas ocasiones se ha prohibido la eficacia extraterritorial de los actos o normas autonómicas, fundamentando esta prohibición en la conculcación potencial o efectiva de

dichos límites. Ciertamente, los límites analizados en este apartado han servido como argumentos complementarios a la limitación de las competencias autonómicas sobre la base del territorio. Por todo ello, consideramos que la interpretación que se realice de tales principios debe ser lo más restrictiva posible, en tanto que una interpretación laxa —por parte del legislador estatal, si además ésta cuenta con el beneplácito del Tribunal Constitucional— puede redundar en una disminución notable del haz de competencias asumidas primariamente por las CCAA. Es decir, una interpretación amplia de estos límites, proyectada sobre el límite de la territorialidad de las competencias autonómicas, reforzaría este límite e incluso podría llegar a impedir la salvaguardia de la competencia autonómica a través del establecimiento de puntos de conexión.

Finalmente, debemos destacar que la penetrabilidad del territorio de las CCAA por parte de las competencias estatales puede verse reforzada al establecerse, en las normas estatales delimitadoras de competencias, un punto de conexión o un sistema de puntos de conexión que atiendan primordial y principalmente, a la garantía de los principios hasta aquí mencionados, es decir, dejando en un segundo plano o sin atender suficientemente a la preservación del ámbito competencial legítimamente asumido por las CCAA. El hecho de que en una determinada materia exista un sistema de puntos de conexión establecido en la legislación estatal básica o exclusiva no garantiza *per se* el respeto debido a las competencias autonómicas, puesto que dicho sistema de puntos de conexión puede haberse configurado, como veremos, con la intención de favorecer la retención de competencias por parte del Estado, en caso de verificarse la presencia de alguno de los condicionantes de las competencias autonómicas analizados.

II

LA UTILIZACIÓN DE PUNTOS DE CONEXIÓN COMO TÉCNICA ARTICULADORA DE COMPETENCIAS EN LA NORMATIVA ESTATAL NO ESTATUTARIA

1 · Concepto de punto de conexión

1.1 · Aproximaciones al concepto de punto de conexión

Una cuestión previa, la inexistencia de una teoría general sobre el concepto de punto de conexión en el ámbito de la distribución competencial entre Estado y las CCAA y entre éstas últimas, nos obliga, antes de pasar directamente al estudio del concepto, a tomar como referencias doctrinales, por un lado, la teoría general de los puntos de conexión en el Derecho Internacional Privado;[176] y por otro, la amplia doctrina versada en el ámbito tributario. Esto obviamente será combinado con las referencias pertinentes a la doctrina académica y jurisprudencial y a los principios propios del Derecho que se ocupa del estudio de nuestro sistema de distribución territorial del poder.

Los denominados «puntos de conexión» pueden parecer una categoría o instrumento extraño al Derecho Público y su uso en este ámbito puede resultarnos forzado, puesto que las competencias, en general, están territorialmente acotadas. En verdad, esta es una categoría importada de la disciplina del Derecho Internacional Privado. Más concretamente, el estudio de los puntos de conexión en esta materia se ha abordado desde su consideración como parte fundamental de las «normas de conflicto».[177] Generalmente, las normas de conflicto se estructuran en tres componentes: supuesto de hecho, punto de conexión y consecuencia jurídica. La importancia del pun-

---

176 Sobre el concepto de punto de conexión y su clasificación en la doctrina española de Derecho Internacional Privado Véase Abarca Junco, A. P.: *Derecho Internacional Privado*, Vol. I, 5ª ed. Madrid: UNED, 2004, pp. 109-121; Calvo Caravaca, A.L y Carrascosa González, J.: *Derecho Internacional Privado*, Vol. I, 8ª ed., Granada: Comares, 2007, pp. 204-211. Carrillo Salcedo, J.A.: *Derecho Internacional Privado*, 3ª ed., Madrid: Tecnos, 1985, pp. 146-160; De Yanguas Messía, J.: *Derecho Internacional Privado*, 3ª ed., Madrid: Reus, 1971, pp. 232-235; Fernández Rozas, JC. y Sánchez Lorenzo, S.: *Derecho Internacional Privado*, 4ª ed., Madrid: Thompson-Civitas, 2007, pp. 128-132; Marín López, A.: *Derecho Internacional Privado Español (I). Parte General*, 9ª ed., Granada, 1994, pp. 203-207, 212-217 y 242-245.

177 Una definición de norma de conflicto puede encontrarse en Calvo Caravaca y Carrascosa González *Derecho Internacional Privado*, 2ª ed., Vol. I, Granada: Ed. Comares, 2000, p. 156. El concepto de norma de conflicto ya existía antes que Savigny lo propusiera en su *Sistema de Derecho Romano actual*, pero a este autor se le debe su revitalización, proponiéndola como alternativa a la concepción 'Estatutaria' del Derecho, propia de la época medieval.

to de conexión y la característica que lo hace particularmente interesante es que puede derivar la regulación de una determinada situación privada internacional hacia la aplicación de un Derecho extranjero. Como queda claro, nos estamos refiriendo a situaciones en las que la cuestión a dirimir es la aplicación de un ordenamiento jurídico u otro, es decir, nos estamos moviendo en la problemática de los conflictos normativos.[178]

Esta problemática que hemos descrito también se presenta en el plano interno del Estado español, en lo que la doctrina conoce como «dimensión interna del Derecho Internacional Privado». La Constitución en su artículo 149.1.8 reconoce a las CCAA competencias para la conservación, modificación y desarrollo de sus Derechos Civiles, forales o especiales, «allí donde existan».

La Constitución ampara la vigencia simultanea de diversos ordenamientos civiles y atribuye al legislador estatal la competencia para, en palabras del Tribunal Constitucional, «la adopción de las normas de conflicto y la definición de cada uno de sus elementos, entre los que se cuenta, y con la mayor relevancia, la determinación de los puntos de conexión que lleven a la aplicación, en supuestos de tráfico jurídico interregional, de uno de los ordenamientos civiles que coexisten en España» (STC 156/93, 6 mayo, FJ 3). Según la opinión mayoritaria de la doctrina especializada, el constituyente optó por un sistema uniforme de derecho interregional, aunque critican la falta de «neutralidad» del legislador estatal a la hora de fijar los criterios de aplicabilidad de los diversos ordenamientos civiles, no garantizando, por lo tanto un equilibrio entre los mismos, y otorgando una preeminencia a favor de la aplicación del Derecho Civil estatal.[179]

Con relación a lo explicado, debemos apuntar que la doctrina del Derecho Internacional Privado se encuentra divida en dos corrientes. Por una

---

178 Blasco Esteve critica el uso que se da a ese término en: *Territori i competències autonòmiques*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-IEA, 1990, p. 59. Parejo destacó que «todo conflicto normativo planteado en términos de concurrencia de normas de origen diverso a la regulación de una misma y única materia es, simultáneamente, un conflicto normativo y conflicto de competencia». Parejo, L.: *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 73.

179 Véase el voto particular del magistrado González Campos a la STC 226/1993, de 6 de mayo, donde considera «Por consiguiente, aunque al legislador estatal le corresponda apreciar dentro de su libre ámbito de configuración legal cuál es el criterio o criterios decisivos para «localizar» un supuesto de tráfico externo y, consiguientemente, determinar en la norma de conflicto el ordenamiento que ha de regirlo, lo que sí le está vedado, por ser manifiestamente arbitrario, es que se aparte de la idea de localización propia de esta técnica de regulación y, en su lugar, establezca una norma de conflicto que expresa la preferencia por el propio ordenamiento».

parte hay que hacer referencia a aquella doctrina que basa el estudio de los puntos de conexión en el principio de mayor proximidad que implica que la regulación de la relación jurídica debe atribuirse al ordenamiento con el que la relación en cuestión muestre unos vínculos más estrechos. Por otro lado hay que tener presente aquella otra corriente que acentúa la importancia de los intereses de los gobiernos (*interest analysis*).[180]

Pese al origen iusprivatista de los puntos de conexión, esta categoría no es ajena al derecho público, y no lo es desde el momento en que la CE de 1978 opera una descentralización de potestades legislativas y ejecutivas a favor de entes subestatales. Pero tampoco lo era antes de la descentralización, puesto que el ordenamiento jurídico pre-constitucional también había utilizado esta categoría, aunque como afirman Rodríguez Bereijo y Zabía de la Mata, «(...) lo cierto es que la instauración del sistema autonómico constitucional vino a redimensionar la operatividad de los puntos de conexión en el plano interno del campo tributario, antes limitada a la armonización de los regímenes foral y general, al ampliarse su utilización a las Comunidades Autónomas de régimen común».[181] Esta nueva configuración del sistema tributario se opera en los artículos 156 a 158 de la CE de 1978.

En el ámbito tributario, sector del Derecho Público donde se ha utilizado la institución profusamente, Bokobo Moiche define el concepto de punto de conexión como «el elemento de la relación jurídico tributaria a través del cual se atribuyen las competencias tributarias a las Comunidades Autónomas».[182] Y además añade «que el concepto debe servir para identificar los puntos de conexión, independientemente de si el legislador utiliza el término expresamente, y para facilitar la labor de delimitación del poder tributario en los distintos ámbitos».[183]

---

180 Estas dos doctrinas se explican en Bokobo Moiche, S. *Los puntos de conexión en los tributos autonómicos*. Valladolid: Lex Nova, 1998, pp. 31-32.

181 Rodríguez Bereijo, M. y Zabía de la Mata, E.A. «Los puntos de conexión en el nuevo modelo de financiación autonómica». En: *Crónica tributaria*, núm. 82-83, 1997, pp. 237-259. La cita corresponde a la p. 238.

182 En: Bokobo Moiche, S. *Los puntos de conexión en los tributos autonómicos*. Valladolid: Ed. Lex Nova, 1998, p. 32. Los diversos ámbitos a los que se refiere son las funciones que los puntos de conexión cumplen en la distribución del poder tributario. Según la autora los podemos clasificar en función de si «a)... sirven para la sujeción de los obligados a los tributos autonómicos. (...) b)... sirven para atribuir el rendimiento a una Comunidad Autónoma. (...) c)... sirven para determinar la hacienda competente para realizar la gestión de los tributos autonómicos», *op. cit*., p. 37-38.

183 Bokobo Moiche, S. *Los puntos de conexión en los tributos autonómicos*, *op. cit*., p. 32.

En otras ramas del Derecho Público, a parte el ordenamiento tributario, hay que distinguir dos situaciones que hacen necesario el establecimiento de puntos de conexión: en primer lugar, la pluralidad de centros legislativos y las consecuencias que de este fenómeno se derivan; y en segundo lugar, la delimitación de las competencias ejecutivas, ya sea entre las CCAA, o bien, entre éstas y el Estado.[184] Es de una importancia capital la elección de los puntos de conexión, ya que estos son los factores que decantan la balanza en el momento de efectuar la delimitación competencial.

Como sucede en el caso del Derecho Internacional Privado, el legislador en el momento de fijar los puntos de conexión intenta introducir objetivos o finalidades de política legislativa. Estos objetivos o finalidades, pese al amplio margen de configuración que posee el legislativo, tendrán que ser conformes, en el caso que estudiamos, con la distribución competencial operada por la Constitución, los EEAA y el resto del Bloque de la Constitucionalidad. Estas normas tendrían que operar como limites al legislador para establecer los puntos de conexión, es decir, no se podría utilizar este mecanismo para retener, por ejemplo, competencias de ejecución en manos del Estado, cuando éstas hayan sido atribuidas a las CCAA.[185] Esto sucede en la práctica si se establece un punto de conexión excesivamente genérico, cuya definición haga prácticamente imposible establecer o reconocer el vínculo entre el supuesto de hecho y una determinada CA. Como la doctrina ha puesto de manifiesto los «puntos de conexión defienden intereses concretos».[186]

En el ámbito del Derecho Internacional Privado se han identificado «seis directrices básicas» que marcan la elección del legislador y también se ha constatado que un mismo punto de conexión puede responder a varias directrices a la vez.[187] Pese a las similitudes entre ambas esferas, hay

---

184 Arzoz Santisteban, X.: «Comunidades Autónomas, puntos de conexión y defensa de la competencia». En: *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 64, pp. 14-19.

185 Así el TC en la sentencia 179/1998 afirma que ya en las SSTC 243/1994 y 203/1992 llegó a diversas conclusiones respecto al establecimiento de puntos de conexión en materia de seguridad industrial «(...) Se trata, pues, de una concurrencia de potestades normativas, estatal y autonómica, que puede ordenar el legislador estatal con los criterios y puntos de conexión que sea menester fijar y que resulten constitucional y estatutariamente correctos (243/1994, FJ 3)».

186 Calvo y Carrascosa, *op. cit.,* p. 160.

187 Las directrices que identificó P. Lagarde son: «1º) «Directriz Proximidad». En virtud de esta directriz los puntos de conexión deben señalar como aplicable el Derecho del país más

que diferenciar, la utilización de puntos de conexión en el ámbito del Derecho Internacional Privado y en el ámbito de lo que se denomina «derecho público territorial». Mientras que en Derecho Internacional Privado, los puntos de conexión forman parte de una norma de conflicto multilateral establecida para resolver conflictos de leyes válidamente dictadas por órganos competentes que se presentan aplicables a una misma situación jurídica, en el caso del derecho público en el Estado Autonómico, forman parte del contenido material de la competencia, es decir, sólo si se verifican puede ejercerse el título competencial concreto. Por tanto, se utilizan para determinar la única norma válida, puesto que ésta será la dictada por el órgano habilitado legalmente para ello, esto es por el titular de la competencia.[188] Mientras que, en el primer caso sirven para arbitrar la aplicación de normas ya producidas, mientras que en el segundo se refieren a la producción del Derecho.

En el mismo sentido, Lasagabaster considera que establecer puntos de conexión implica simplemente la determinación de los requerimientos que

---

vinculado con la situación privada internacional, el más «próximo»... 2º) «Directriz Interés General». A tenor de la misma, los puntos de conexión deben hacer aplicable el Derecho que mejor proteja ciertos «intereses generales», —cuya tutela y promoción asume el Estado—, afectados por una concreta situación privada internacional —paz laboral, acceso libre al mercado, lealtad de los competidores en el mercado, etc. 3º) «Directriz de la Autonomía de la Voluntad». Según esta directriz, el punto de conexión debe apuntar al Derecho aplicable que más beneficie los concretos intereses de los particulares implicados en una determinada situación privada internacional. (...) 4º) «Directriz material». Mediante esta «directriz material», el punto de conexión seleccionado debe ser aquél que conduzca al Derecho material que beneficie en mayor grado un objetivo material retenido como justo por el legislador (...); 5º) «Directriz soberanía» según esta directriz, el punto de conexión seleccionado debe asegurar la aplicación de la Ley del Estado a determinados «elementos» sobre los que éste ejerce su Soberanía. Los intereses de los particulares pasan a un segundo plano (...) 6º) Conformación de la institución en Derecho Interno: la finalidad, funciones, naturaleza, y la conformación constitucional de la institución en Derecho privado interno». Véase Calvo y Carrascosa, *op. cit.*, p. 161. En el ámbito de la distribución territorial del poder, y en concreto de la delimitación territorial de las materias de competencia autonómica, en nuestra opinión, los puntos de conexión establecidos deben traducir una vinculación territorial suficiente entre el objeto sobre el que pretende ejercerse la competencia autonómica y también, en su caso, deben incorporar y explicitar la voluntad de la Comunidad Autónoma de regular o ejercer competencias sobre objetos o fenómenos que desbordan sus límites territoriales.

188 Pomed Sánchez, L.: «Competencias y territorio en los nuevos estatutos de autonomía...» *op. cit.*, p. 120. Esta afirmación matiza la idea formulada por Parejo sobre la doble naturaleza del conflicto, normativo y de competencia, que se produce en los casos en que dos o varias normas de diferente procedencia concurren a la regulación de una misma y única materia.

comportan que una actividad concreta deba someterse al régimen jurídico de una Comunidad Autónoma, de varias Comunidades Autónomas parcialmente o, cuando proceda, del Estado. Esta es una definición de punto de conexión que podríamos calificar de genérica, puesto que como hemos avanzado, es importante deslindar los ámbitos en los que esta técnica puede ser utilizada.[189] Por su parte, Roig Molés considera que la importancia del establecimiento de puntos de conexión radica por un lado, en que son una vía para permitir la eficacia extraterritorial de una decisión autonómica, y por el otro, en permitir un rompimiento de la interpretación estricta del principio de territorialidad del ámbito material de las competencias autonómicas. A su vez apunta que establecer puntos de conexión en nuestro sistema de distribución territorial del poder es una operación idéntica a repartir competencias. Por ello, es preciso determinar a quién corresponde fijar dichos puntos de conexión y en qué instrumentos normativos deben establecerse.[190]

El sistema español de descentralización política se caracteriza por una compleja distribución de la potestad legislativa entre el Estado y las CCAA. Esta distribución refleja el valor del pluralismo jurídico consagrado en la CE. Como es sabido, la Constitución ha reservado al Estado la competencia legislativa exclusiva en las materias amparadas bajo la reserva de ley orgánica, tanto las del artículo 81, como las del resto de preceptos constitucionales en los que se establece una reserva de ley orgánica; por otro lado el artículo 149.1 CE y otros preceptos constitucionales, también contienen materias en las que el Estado ostenta la potestad legislativa exclusiva.

Asimismo, nuestra Constitución recoge, también en el artículo 149.1, materias en las que la potestad legislativa sobre la misma es compartida, es decir, se ha distribuido la competencia legislativa a partir de un núcleo básico, que conserva el Estado, mientras que el resto de la materia puede ser asumida estatutariamente por las CCAA, y por tanto, regulada legislativamente por las mismas. Una de las diferencias notables de nuestro sistema respecto de otros sistemas federales es la no-utilización generalizada del mecanismo de la concurrencia de potestades legislativas o de materias

---

189 En: «El Territorio y la eficacia de las normas jurídicas». *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1994*. Barcelona: Ed. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 1995, p. 801.

190 Roig Molés, E.: «La competencia...», *op. cit.*, p. 23.

de «titularidad indistinta», excepto en el caso de la materia «cultura», prevista en el artículo 149.2 de la CE.[191]

Una vez las CCAA asumen estatutariamente la competencia legislativa para desarrollar la legislación básica estatal, observamos en la multiplicación de los centros legislativos una potencial conflictividad entre diversas normas que pertenecen a ordenamientos territoriales coexistentes en el ámbito del Derecho Público.[192] No podemos olvidar, tampoco, que las CCAA pueden asumir estatutariamente competencias legislativas exclusivas sobre determinadas materias. En este caso, consideramos que el establecimiento de puntos de conexión es una cuestión necesaria para integrar dichas normas, ya que éstos permiten delimitar el alcance de actuación de cada ente previniendo las colisiones.[193]

Entre aquellos autores que han definido el concepto de punto de conexión destaca, en primer lugar, Arzoz, quien considera que la utilización de los puntos conexión, en el ámbito de la delimitación territorial de las competencias autonómicas de ejecución es, simplemente, la determinación del «supuesto de hecho de una norma atributiva de competencia». Una vez verificada la existencia de uno o varios nexos —estos nexos se expresan a través de puntos de conexión que el legislador ha considerado relevantes— entre este supuesto de naturaleza interregional y una determinada CA, ésta será la competente para ejercer sus competencias.[194] Por otro lado y en opinión de Pomed Sánchez, los puntos de conexión significan la plasmación del principio de territorialidad de las competencias autonómicas, puesto que éstos deben referirse, en cualquier caso, al territorio autonó-

---

191 J. Leguina Villa recuerda que «el modelo español se separa abiertamente del sistema de concurrencia legislativa de los Estados Federales. De ahí la cautela que debe tenerse cuando se propone la aplicación de técnicas de solución de conflictos normativos que han surgido al calor del modelo federal de concurrencia, y no del modelo de compartición, que es el eje mismo de vertebración de la potestad legislativa en nuestro Estado autonómico». «El poder legislativo en el Estado autonómico». En: *Escritos sobre autonomías territoriales*, 2ª ed., Madrid: Ed. Tecnos, 1995, p. 165.

192 Véase Salvador Sancho, A. En: «Los puntos de conexión y la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas». En: VVAA. *Territorio y Autonomía. El alcance territorial de las competencias autonómicas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, 2006, pp. 35-71.

193 Salvador Sancho, A.: «Los puntos de conexión y la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *op. cit.*, p. 36.

194 Arzoz Santisteban, X.: «La verificación de los puntos de conexión en sentido propio (p. ej. vecindad civil, lugar del matrimonio, etc.) tiene como consecuencia la aplicación de una determinada legislación al supuesto considerado, y consiguientemente la exclusión de las demás legislaciones. Las demás opciones (los diversos ordenamientos que coexisten) no son inválidos sino sólo no aplicables al supuesto considerado», *op. cit.*, p. 18.

mico.[195] A su vez, Barceló Serramalera ha definido los puntos de conexión como el requisito de actuación de la competencia autonómica.[196] Finalmente, Muñoz Machado considera que los puntos de conexión son el mecanismo por el que las CCAA articulan el ejercicio de competencias ejecutivas respecto a personas, bienes o materias que se hallan total o parcialmente fuera de su territorio y mediante el cual las normas autonómicas despliegan efectos extraterritoriales.[197]

1.2 · Definición de punto de conexión a los efectos del presente trabajo

En nuestra opinión, los «puntos de conexión» utilizados para delimitar las competencias del Estado y de las CCAA y de éstas entre sí deben estar incluidos en el Bloque de la Constitucionalidad, ya que implican una concreción del sistema de distribución de competencias esbozado en la Constitución de 1978. Sobre este aspecto profundizaremos más adelante (vid. Capítulo III). Podemos adelantar que los puntos de conexión tienen por finalidad explicitar la dimensión espacial del ámbito material de las competencias autonómicas. Así pues, consideramos que mediante la utilización de puntos de conexión puede ampliarse el ámbito material de las competencias autonómicas a aquellos supuestos en los que el objeto sobre el deben ejercerse sobrepase el límite territorial de la Comunidad. Consiguientemente, permiten superar la interpretación estricta del principio de territorialidad de las competencias autonómicas, entendida ésta como la prohibición de que entre las materias sobre las que las CCAA puedan ejercer sus competencias normativas o ejecutivas se encuentren objetos o fenómenos de ámbito supraterritorial.

Esto es, en los múltiples supuestos en los que la Constitución no impone el factor territorial en las materias que pueden ser objeto de competencias autonómicas, el punto de conexión que se incluya en el precepto habilitador de dicha competencia —por ejemplo en los Estatutos de Autonomía— puede permitir, por un lado —desde el punto de vista de la validez— que las leyes autonómicas tengan como objeto de regulación fenómenos que se desarrollen en más de una Comunidad Autonómica o que

---

195 *Op. cit.*, p. 120.

196 Barceló Serramalera, M. i Vintró, J. *Manual…*, *op. cit.*, p. 489.

197 Muñoz Machado, S. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General* (Vol. III). Madrid: Iustel, 2009, p. 476.

tengan vínculos con más de una CA y, a su vez, —desde el punto de vista de la eficacia— se legitiman los efectos extraterritoriales de éstas; por otro lado, los puntos de conexión pueden permitir que las facultades ejecutivas autonómicas se ejerzan sobre objetos o fenómenos cuyo ámbito territorial supere el de la Comunidad Autónoma. Ello comporta, paralelamente, un impedimento para que el Estado pueda arrogarse competencias normativas y/o ejecutivas basándose en la supraterritorialidad de los objetos o fenómenos sobre los que dichas competencias deban ejercerse.

Por todo ello, hay que tener presente que mediante la utilización de estos puntos de conexión, en determinado casos, se está permitiendo la aplicación y producción de efectos extraterritoriales tanto de las normas como de los actos autonómicos. Como decíamos, los puntos de conexión permiten superar la concepción estricta del principio de territorialidad de las normas autonómicas tanto desde el punto de vista de la validez, como desde el punto de vista de la eficacia. Esta es, en definitiva, la concepción que manejaremos a lo largo de las páginas siguientes de este trabajo al utilizar el término «punto de conexión.

Es importante precisar, por otro lado, que la Comunidad Autónoma que tenga atribuida una competencia de tipo ejecutivo sobre un objeto de ámbito territorial, superior al suyo propio, no podrá ejercerla directamente en territorio de otra Comunidad, sino que deberá recabar el apoyo de la Comunidad o Comunidades también afectadas, mediante fórmulas de colaboración o cooperación horizontales. Con el fin de amparar esta articulación competencial, se incorpora, por ejemplo, al EAC de 2006 el principio de fraccionamiento de los objetos supraterritoriales sobre los que deben ejercerse las competencias ejecutivas (art. 115.2).

2 · Tipología de puntos de conexión

Una vez analizado qué debe entenderse por punto de conexión, en los próximos apartados realizaremos una clasificación de los diferentes tipos de puntos atendiendo a los criterios siguientes: en primer lugar, distinguiremos, de acuerdo con Arzoz, dos tipos de puntos de conexión, los puntos de conexión en sentido estricto y en sentido lato y realizaremos algunas consideraciones críticas al respecto; en segundo lugar, analizaremos los puntos de conexión en función de su naturaleza; en tercer lugar, caracterizaremos los puntos de conexión en función de su estructura, es decir, con-

templando el número de criterios de conexión que contenga una determinada norma, así pueden ser: «simples o compuestos», y a su vez, los compuestos pueden clasificarse en: «subordinados —subsidiarios o sucesivos—, alternativos y cumulativos»;[198] finalmente, en cuarto lugar, analizaremos los puntos de conexión en función de su mutabilidad o alteración en el tiempo. La clasificación que utilizaremos en el presente trabajo es, en parte, una derivación de la utilizada por los autores de Derecho Tributario y, sobre todo, de la realizada por los especialistas en Derecho Internacional Privado. En este momento, realizaremos una clasificación general de los puntos de conexión que, con posterioridad, será aplicada tanto al análisis de la jurisprudencia constitucional que se ha ocupado del expediente de los puntos de conexión, como de los puntos de conexión establecidos en el EAC de Cataluña de 2006 y en el resto de Estatutos de Autonomía analizados en el presente trabajo.

2.1 · Puntos de conexión en sentido estricto y en sentido lato: revisión crítica de esta caracterización

2.1.1 · Distinción entre puntos de conexión en sentido estricto y en sentido lato

Según Arzoz, la primera precisión que debemos realizar a efectos clasificatorios es que, únicamente, en el ámbito de los «conflictos normativos» estaremos utilizando puntos de conexión en sentido estricto, técnica equiparable a la utilizada en el ámbito del Derecho Internacional Privado o en la «dimensión interna del mismo». Es necesario hacer esta consideración puesto que, como veremos, el «fundamento constitucional, la finalidad e incluso el canon de validez de unos y otros puntos de conexión es diferente».[199]

Respecto de los puntos de conexión en sentido estricto debemos apuntar, en primer lugar, que estos vienen a ordenar, específicamente, una concurrencia de potestades normativas. Debemos destacar sin embargo, de forma crítica, que esta consideración implica negar el poder normativo (reglamentario) que llevan aparejado, o pueden llevar aparejado las competencias, ejecutivas.

---

198 Bokobo Moiche, S., *op. cit.*, p. 36.
199 Arzoz Santisteban, X., *op. cit.*, p. 16.

Por su parte, Salvador Sancho considera que, por un lado, deben examinarse primeramente las materias de competencia legislativa compartida entre Estado y CCAA, puesto que este es el supuesto mayoritario, y por otro, aunque en un número escaso de ocasiones, podrían plantearse supuestos en los que las CCAA tuvieran atribuida en exclusiva la competencia legislativa sobre una materia y fuera necesario establecer puntos de conexión para ordenar posibles conflictos normativos «horizontales».[200]

Los puntos de conexión *lato sensu* —según la teorización de Arzoz— éstos son los que se han venido utilizando en el ámbito de la delimitación de las competencias ejecutivas, y más concretamente en la determinación del alcance territorial de las competencias ejecutivas, ya sea en sentido vertical (entre el Estado y las CCAA), o en sentido horizontal (entre las diversas CCAA). Una vez establecidos uno o más puntos de conexión en la legislación reguladora de una determinada materia, sería necesario poder verificar la presencia de uno o varios de estos puntos, para determinar el titular de la competencia ejecutiva sobre un supuesto de hecho con repercusiones en el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Es decir, se va un paso más allá para delimitar con precisión el ámbito material de la competencia y establecer qué Comunidad Autónoma presenta unos lazos más estrechos con una determinada situación y que, por tanto, está llamada a ejercer sus competencias ejecutivas; o bien debe determinarse que por la naturaleza de los intereses en presencia, en palabras del TC, estas actuaciones ejecutivas son de competencia estatal.

Esta delimitación de la distribución de competencias puede realizarse a través del establecimiento en la normativa sectorial de puntos de conexión. Los puntos de conexión pueden responder a criterios meramente territoriales, pero también pueden incorporar otros criterios, en aquellas materias en las que la vinculación con el territorio se difumina o relativiza puesto que el mismo no constituye un parámetro correcto para realizar esta operación. En otras ocasiones, las materias permiten, con mayor claridad, un fraccionamiento de las competencias ejecutivas con base en criterios territoriales, sin que los objetivos fijados por la normativa estatal exclusiva o básica sufran las consecuencias. Aunque, como hemos apuntado, el Estado ha argumentado en numerosas ocasiones que la dimensión «supraautonómica», o «supraterritorial» de una determinada materia justifica una alteración del sistema inicial de distribución de competencias.

---

200 Salvador Sancho, A., *op. cit.*, p. 37.

Según Arzoz la diferencia entre los dos tipos de puntos de conexión es nítida, si atendemos a lo dispuesto en dos sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional: en primer lugar la STC 243/1994, de 21 de julio y, en segundo lugar, la STC 118/1996, de 27 de junio.[201] Realicemos pues esta comparación. En la STC 243/1994, el Tribunal Constitucional resuelve un conflicto positivo de competencias promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto 1407/1987, de 13 de noviembre. Este RD regulaba las entidades de inspección y control en materia de seguridad de productos, equipos e instalaciones industriales. La materia de «seguridad industrial», bajo en el enfoque de la distribución competencial se puede explicar con el modelo de compartición siguiendo el esquema de bases estatales y desarrollo legislativo y ejecución autonómicos. En virtud del artículo 12.1.2 del EAC de 1979, la Generalitat de Cataluña había asumido la competencia exclusiva en «industria» «de acuerdo con las bases y ordenación de la actividad económica de general y la política monetaria» y «sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar». Este artículo obviamente, debía ser leído a la luz de lo dispuesto en el artículo 25.2 del mismo Estatuto.

En este caso, el TC considera que el Estado tiene atribuida la potestad normativa para dictar normas por razones de seguridad industrial. Esta potestad normativa estatal no es excluyente de la potestad de las CCAA, que hayan asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía la competencia exclusiva en industria, para promulgar normas adicionales a las del Estado, siempre que no las contradigan.[202]

Lo que sucede en este caso, como resultado de esta competencia autonómica para dictar normas complementarias es que se produce una concurrencia de potestades normativas, estatal y autonómica, «que puede ordenar el legislador estatal con los criterios y puntos de conexión que sea

---

201 Arzoz Santisteban, X., *op. cit.*, p. 16, véase nota 11.

202 El TC en la Sentencia 203/1992 estudió el ámbito material que tratamos y en la sentencia que comentamos recoge esta jurisprudencia en el FJ 3: «Desde el punto del reparto de funciones sobre este ámbito material, en la citada 203/1992 llegamos a tres conclusiones: primera, que el Estado tiene atribuida la potestad normativa —podrá dictar normas «por razones de seguridad industrial—, que sin embargo no excluyen la posibilidad de que la Comunidad Autónoma, que posea la competencia exclusiva en la materia de industria «sin perjuicio de lo que determinen (esas) normas del Estado», pueda dictar también disposiciones complementarias de las del Estado, siempre que no violen los mandatos o impidan alcanzar los fines perseguidos por la legislación estatal».

menester fijar y que resulten constitucional y estatutariamente correctos» STC (243/1992, FJ 3). De acuerdo con lo que hemos expuesto anteriormente, estos puntos de conexión que ha de establecer el legislador estatal para regular esta concurrencia normativa serían «puntos de conexión en sentido estricto», aquellos que cumplen en el ámbito del Derecho Público la misma función que sus homónimos en la rama del Derecho Internacional Privado, es decir, determinar que normativa es aplicable a un supuesto concreto.

Si avanzamos en el examen de la Sentencia y tratamos ahora el tema de las competencias ejecutivas, observamos que la Generalitat interpuso el conflicto positivo al entender que determinados artículos del RD 1407/1987 vulneraban sus competencias de ejecución en la materia. Los artículos que más claramente incidían sobre nuestro objeto de estudio son, sin duda, los artículos 9.1,[203] 10.1[204] y el art. 17, apartados 2 y 3.[205]

En el FJ 3 de la STC que analizamos, el Tribunal constató que, de acuerdo con el artículo 12.1.2 del EAC de 1979, la ejecución de toda la normativa estatal y el de la que ella misma promulgue, en materia de seguridad industrial, corresponde a la Generalitat de Cataluña. Se apunta además que el Estado está desposeído de cualquier competencia ejecutiva en este ámbito, puesto que el resto de CCAA también han asumido competencias de ejecución en la materia.

---

203 Art. 9.1 RD 1407/1987: «Las entidades o asociaciones que deseen ser autorizadas para actuar como Entidades de Inspección y Control Reglamentario en más de una Comunidad Autónoma deberán presentar, de acuerdo con lo establecido en el artículo 66 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, instancia dirigida a la Dirección General de Innovación Industrial y Tecnología, del Ministerio de Industria y Energía...”

204 Art. 10.1 RD 1407/1987: «La Dirección General de Innovación Industrial y Tecnológica solicitará los informes complementarios que estime oportunos y resolverá, en su caso, la autorización de la Entidad de Inspección y Control Reglamentario por medio de una Resolución que deberá publicarse en el «Boletín del Estado». Una vez autorizada, se procederá a su inscripción en el Registro General a que hace referencia el artículo 4º». En el art. 4 se dispuso que: «Se crea en el Ministerio de Industria y Energía, el Registro General de Entidades de Inspección y Control Reglamentario, en el que se inscribirán las que sean autorizadas por al Administración del Estado. Esta autorización podrá quedar limitada a una reglamentación de seguridad o incluir varias de ellas».

205 Art. 17 RD 1407/1987: «(...) 2. Las resoluciones que en materia de suspensión de autorizaciones se adopten por las Comunidades Autónomas afectarán a las actuaciones de la Entidad de Inspección y Control Reglamentario en el ámbito de su territorio. Tanto las obligaciones incumplidas como las resoluciones adoptadas deberán ponerse en conocimiento de la Dirección General de Innovación Industrial y Tecnología del Ministerio de Industria y Energía. 3. En los casos en que se observen incumplimientos en más de una Comunidad Autónoma, el Ministerio de Industria y Energía podrá acordar la suspensión de la autorización con ámbito nacional».

El examen del Tribunal se centra en concretar si el hecho de que una entidad actúe en más de una Comunidad Autónoma justifica, de por si, que «El Estado se reserve la facultad de autorización en una materia en la que todas las CCAA han asumido funciones ejecutivas» (FJ 3, STC 243/1994). La respuesta del Tribunal a este interrogante es negativa, ya que el Estado está falto de habilitación competencial. Por otro lado, observamos que se produce una concurrencia de potestades, concurrencia únicamente horizontal en este caso, de tipo ejecutivo. Así pues el Tribunal apunta la solución correcta para regular esta concurrencia, en el FJ 6 de la STC:

> El Estado en virtud de las competencias normativas que posee en esta materia, puede establecer los puntos de conexión territorial que estime oportunos para determinar la Comunidad Autónoma a la que le corresponde otorgar la autorización de esas Entidades que pretendan determinar una actuación de alcance superior al territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que no permite este alcance territorial de las actividades objeto de las competencias —fenómeno cada vez más común en el mundo actual— es desplazar sin más, la titularidad de la competencia controvertida al Estado. (...) La posibilidad de atribuir a las Comunidades Autónomas la competencia para atorgar la autorización de estas Entidades es, pues, en este caso manifiesta y así parece entenderlo también la Ley estatal de Industria de 16 de julio.

En lo tocante a la STC 118/1996, a la que también nos remite Arzoz, como uno de los pronunciamientos que nos permitirán distinguir claramente el ámbito —legislación o ejecución— en el que puede existir la necesidad de establecer puntos de conexión, el análisis se revela bastante más complicado. Este pronunciamiento constitucional es el resultado de la resolución de cinco recursos de inconstitucionalidad cruzados entre el Gobierno central y el Consejo Ejecutivo de la Generalitat y el Parlamento de Cataluña,[206] sobre el ám-

---

206 Recursos de inconstitucionalidad acumulados 1191/1987, 1390/1987, 1391/1987, 1392/1987 y 1393/1987, interpuestos respectivamente, por el Presidente del Gobierno contra algunos preceptos de la de la Ley 12/2987, de 25 de mayo, del Parlamento de Cataluña, sobre regulación del Transporte de Viajeros por Carretera mediante vehículos de motor; por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña, contra la totalidad, excepto algunos artículos de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres; por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat contra determinados artículos de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de facultades del Estado en las CA, en relación a los transportes por carretera y por cable; por el Parlamento de Cataluña contra determinados artículos de Ley 16/1987, de 30 de

bito material del «transporte terrestre».[207] Para conocer la distribución de competencias en materia de transportes terrestres hay que observar lo dispuesto en el artículo 149.1.21 y el artículo 148.1 de la CE de 1978. El primero de los preceptos atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma». Por su parte, el artículo 148.1 CE incluye al enumerar las materias sobre las que las CCAA pueden asumir competencias, en su apartado quinto, «los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable».

La principal conclusión, entre las muchas consideraciones que realiza el TC en esta Sentencia, es que el Estado puede fijar criterios generales en la materia, vinculantes para los transportes intracomunitarios, amparándose en títulos competenciales, ya sean horizontales, y también cuando el título competencial recaiga sobre materias que guarden relación con el transporte (medio ambiente, protección civil, defensa nacional, entre otros).[208]

---

julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres; finalmente, el Parlamento de Cataluña también impugnó determinados artículos de la LO 5/1987.

207 Sobre el tema véanse entre otros: Ariño Ortiz, G.: «Las Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. Sistema de Transportes y Autonomía Política», En: *Jornadas sobre el nuevo marco ordenador de los transportes terrestres*. Barcelona: Universitat Autónoma y Generalitat de Cataluña, 1989. Benzo Sainz, I.: *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Transportes y tráfico*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993. De la Quadra Salcedo, T.: «El Régimen Jurídico del Transporte por Ferrocarril en el ámbito de la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas», En: *El Futuro del Transporte por Ferrocarril en España: Régimen Jurídico*. Madrid: Dykinson, 1997. García de Enterría, E.: «La sentencia constitucional 118/1996, de 27 de junio, sobre la Ley de Ordenación de los transportes terrestres de 1987 y sus implicaciones de futuro». En: *Revista española de derecho constitucional*, (núm. 55), 1999, pp. 253-262. Herce, J.A et de Rus Mendoza, G (coords.): *La regulación de los transportes en España*. Madrid: Editorial Civitas, 1996. Larrumbe Biurrún, P.M.: «Derechos históricos de los Territorios Forales de Vizcaya y Guipúzcoa sobre los transportes por carretera». En: Los derechos históricos vascos: (*Actas del Congreso sobre los derechos históricos Vascos*, celebrado en el seno del II Congreso Mundial Vasco, en Vitoria-Gasteiz, los días 13, 14, 15 y 16 de octubre de 1987), 1988 pp. 347-364. Pulido Quecedo, M.: «Las competencias de Navarra en materia de ordenación de transportes por carretera». En: *Revista jurídica de Navarra*, (núm. 2), 1986, pp. 31-50. Razquin Lizarraga, J. A.: «La delimitación competencial en materia de transportes terrestres: (STC 118/1996, de 27 de junio)». En: *Revista jurídica de Navarra*. (núm. 22), 1996, pp. 161-186. Zorrozua Ayerbe G.: «La competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de transportes por carretera». En: *Revista Vasca de Administración Pública*, (núm. 34-1), 1992, pp. 305-316.

208 FJ 1 STC 118/1996 «(...) El Estado no puede incidir sobre la ordenación de los transportes intracomunitarios, excepto cuando se halle habilitado para hacerlo por títulos distintos del transporte (vgr. SSTC 179/1985, fundamento jurídico 2º y 203/1992, fundamentos jurídicos 2º y 3º)».

Respecto de los extremos que inciden directamente en el objeto de estudio de este trabajo, debemos examinar, en primer lugar, los argumentos que el Abogado del Estado expone al plantear el recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos y disposiciones de la Ley 12/1987, del Parlamento de Cataluña del transporte por carretera mediante vehículos a motor. La representación procesal del Estado considera que el artículo segundo de la norma catalana es contrario al orden competencial establecido en el Bloque de la Constitucionalidad, en este caso, aquello previsto en el artículo 149.1.21 de la CE y en el artículo 7.1 del EAC.[209] Y ello puesto que considera que sobrepasa «el ámbito territorial autonómico con el criterio de la explotación y por establecer un punto de conexión distinto del previsto expresamente en el Bloque de la Constitucionalidad». El letrado considera que el punto de conexión a respetar es el fijado constitucionalmente en el artículo 149.1.21 (transcurrir íntegramente por el territorio) y, en todo caso, no sería lícito acumular otro que, en su opinión, es lo que hace el artículo 2 de la Ley 12/1987, al considerar que la Generalitat tiene competencia exclusiva sobre los transportes que transcurran íntegramente en su territorio «o se exploten» en este mismo espacio físico. El artículo 2 sujeta a la Ley catalana «los transportes que *transcurran o se exploten íntegramente* en el territorio de Cataluña».[210]

La constitucionalidad de este artículo se argumenta por parte de la Generalitat sobre el argumento basilar de considerar que existe «una evidente concordancia, a efectos competenciales, entre el significado de las palabras 'explotar' y 'transcurrir' y (...) el uso de tales expresiones se ha hecho estableciendo una sinonimia entre ambas, y no con el propósito de instaurar un nuevo punto de conexión competencial susceptible de darse en supuestos distintos de los constitucionalmente previstos».[211]

De acuerdo con Arzoz, nos estaríamos moviendo en el ámbito de los puntos de conexión en sentido estricto, es decir, en la determinación de qué legislación es aplicable a un determinado supuesto en el que son potencial-

---

209 Artículo 7.1 del EAC de 1979: «Las normas y disposiciones de la Generalitat y el Derecho Civil de Cataluña tendrán eficacia territorial, sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse en cada materia y de las situaciones que deban regirse por el estatuto personal u otras normas de extraterritorialidad».

210 La representación procesal del Estado también considera que este artículo está viciado de inconstitucionalidad, en lo que respecta a la competencia exclusiva del Estado para establecer puntos de conexión «ex artículo 149.1.18 (*sic*) CE, como lo declaró el Tribunal Constitucional en su STC 72/1983». Antecedentes núm. 2. a) de la STC 118/1996.

211 Antecedentes núm. 10 a) de la STC 118/1996.

mente aplicables varias regulaciones. En el caso del artículo 2 de la Ley 12/1987, nos encontramos ante lo que la doctrina ha calificado como norma materialmente autolimitada. Lo que interesa aquí destacar, es que el TC declara inconstitucional este precepto, resumiendo toda la doctrina competencial aplicable al caso, considerando que el punto de conexión establecido en la CE —transcurrir íntegramente por el territorio— es el único criterio válido para realizar la distribución de competencias normativas en el ámbito del transporte terrestre:

> El criterio de la territorialidad es, pues, el único criterio constitucionalmente legítimo para ordenar la atribución de competencias en la materia, lo que significa que excede de las facultades de la Comunidad Autónoma de Cataluña extender el ámbito de sus competencias en materia de transportes empleando un criterio de atribución no previsto expresamente en la Constitución, ni en su Estatuto de Autonomía, y que, por su significado, no puede considerarse en un concepto equivalente al de la extensión territorial del recorrido, por cuanto es sustancialmente diverso de éste (...) Cataluña sólo puede aplicar su Ley de transportes a aquellos que transcurran íntegra y exclusivamente por su territorio, concepto unívoco y de una claridad en su significado que resulta excluyente de cualesquiera otros que no sean absolutamente idénticos.

Así pues, el Tribunal considera que el artículo es inconstitucional ya que la Norma Fundamental utiliza determinados criterios, con el objeto de efectuar el reparto competencial, en este caso, de competencias normativas y, evidentemente, la modificación de estos criterios fijados constitucionalmente queda fuera del alcance del legislador estatal y de los legisladores autonómicos. Es por ello que el Tribunal hace caso omiso de la referencia que el letrado del Estado realiza al artículo 149.1.18 —que debería ser al apartado 149.1.8— para argumentar la inconstitucionalidad del precepto impugnado y no se manifiesta sobre esta pretendida competencia estatal.

En lo tocante a las competencias ejecutivas de las CCAA respecto tanto a su propia normativa en materia de transportes, como con relación a la normativa estatal, la STC 118/1996 se limita, en lugar de entrar en la casuística concreta de los artículos impugnados en cada uno de los recursos de inconstitucionalidad planteados en su FJ 1, a remitirnos a la doctrina contenida en la STC 86/1988, de 3 de mayo, y más concretamente a su

FJ 3.[212] Así, la STC 118/1996, repite lacónicamente lo que dictaminó el Tribunal con anterioridad, es decir se pronuncia sobre la diferente virtualidad de la utilización del criterio territorial en función de si nos encontramos ante facultades normativas o ejecutivas en el ámbito del transporte terrestre.[213]

En la STC que comentamos, se subraya que la distinción entre facultades normativas de ordenación y facultades de autorización —es decir, potestades ejecutivas— tiene un fundamento claro, tanto en el ámbito constitucional como estatutario. En palabras del TC, esta diferenciación sirve para «delimitar las facultades que la Comunidad Foral tiene, a consecuencia de su régimen foral, sólo de ejecutar la legislación del Estado (entendida ésta en sentido material), relativa a los transportes por carretera que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, mientras que la Comunidad tiene competencia exclusiva tanto de ejecución como de normación sobre el transporte de carretera desarrollado íntegramente en el territorio foral» (FJ 3).[214] Al igual que la Comunidad Foral de Navarra,

---

212 Esta sentencia resuelve dos conflictos positivos de competencia acumulados —625/1984 y 923/1984— por medio de los que el Gobierno del Estado impugna determinados preceptos de los Decretos Forales de Navarra, 24/1984, de 18 de abril, por el que se regulaba el régimen jurídico del otorgamiento, modificación y extinción de las autorizaciones del transporte público discrecional de mercancías y viajeros por carreteras para vehículos con residencia en Navarra, y el Decreto 182/1984, de 14 de agosto, sobre normalización de situaciones para vehículos de viajeros y mercancías cuya residencia haya sido fijada en Navarra.

213 El Tribunal ha subrayado la diferencia existente, en el sistema de distribución competencial diseñado por la Constitución, entre las competencias normativas y las competencias de ejecución de la legislación estatal, en materia de transportes por carretera; ya que, ha dicho el Tribunal, si desde el punto de vista de las competencias normativas el criterio del territorio debe aplicarse con rigidez ("desarrollo íntegro» del transporte en el territorio), las competencias de ejecución de la legislación estatal en la materia (en el caso de Cataluña las derivadas del art. 11.9 del EAC de 1979) quedan, sin embargo, en cierto sentido, desconectadas de dicho criterio, para permitir su efectiva titularidad autonómica, aun cuando el transporte de mercancías o viajeros no discurra íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, bastando con que tenga su origen y término en el territorio de ésta (STC 86/1988, fundamento jurídico 3º).

214 En el mismo FJ 3 de la STC 86/1988 el Tribunal redunda en la misma idea: «Este marco de competencias normativas y ejecutivas en relación al transporte discrecional de mercancías y viajeros pone de manifiesto que corresponden en exclusiva al Estado las competencias de orden normativo en la medida en que el itinerario del transporte exceda del ámbito territorial de la Comunidad Foral. Así pues, el criterio territorial del radio de acción de del transporte por carretera resulta decisivo, de modo que la competencia reguladora de la Comunidad Foral sobre transportes terrestres sólo cabría en la medida en que esos transportes no transcurran, además de sobre su propio territorio, sobre el de otra u otras Comunidades Autónomas, pues en otro caso su ordenación es competencia exclusiva del Estado, como ya dijeran, aunque en relación con el País Vasco, las SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, y 97/1983, de 15 de noviembre».

Cataluña asumió estatutariamente, en el artículo 11.9 del EAC de 1979, la competencia para la ejecución de la legislación del Estado en materia de «ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, aunque circulen sobre las estructuras de titularidad estatal» a las que se refiere el artículo 149.1.21 de la Constitución, «sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado».

Es preciso destacar que en ninguna de las dos sentencias comentadas se hace una alusión directa a la utilización de la técnica de los puntos de conexión como mecanismo para territorializar las competencias de ejecución. Simplemente, se plantea de forma clara el escenario en el que esta técnica puede ser utilizada. Lo que manifiestan, sin duda, es que en el caso de las competencias ejecutivas en materia de transporte terrestre, es el Bloque de la Constitucionalidad el que realiza directamente la delimitación territorial de las mismas. Es decir, en este caso el Tribunal mediante la interpretación del Estatuto de Autonomía (art. 11.9 del EAC de 1979) y la CE de 1978 (art. 149.1.21) permite que se atribuya la competencia al Gobierno autónomo para ejecutar la legislación estatal reguladora del transporte intercomunitario cuando el mismo «tenga origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma», este sería pues el punto de conexión retenido por el BC para atribuir a la Comunidad Autónoma las facultades de ejecución en la materia.

Por otro lado, el análisis de estas sentencias permite constatar la importancia del territorio y del criterio territorial respecto de las competencias autonómicas y matizan el rol que éstos tienen en función de si se trata de competencias legislativas o ejecutivas. También podemos afirmar que la materia de transportes terrestres es un caso particular, puesto que el papel fundamental que ostenta el criterio territorial en el ámbito constitucional y estatutario impide que sea el legislador «ordinario» quien pueda establecer los puntos de conexión para delimitar el alcance territorial de las competencias ejecutivas.

Pero en numerosas ocasiones, la vinculación del objeto sobre el que recaen las competencias, tanto ejecutivas como legislativas, estatales o autonómicas, con el territorio puede no ser tan directa como en el caso de los transportes terrestres.[215] Es decir, existen numerosas materias en las que la

215 Recordemos que los casos en los que la CE de 1978 prevé que la atribución de competencias ejecutivas sea realizada en virtud del criterio territorial son: art. 149.1.21 «ferrocarriles y trans-

utilización del criterio territorial no está prevista en el Bloque de la Constitucionalidad como único parámetro válido para delimitar las competencias de ejecución estatales y autonómicas.

Arzoz considera que mientras que el establecer puntos de conexión en sentido estricto implica que posteriormente se pueda determinar qué legislación se aplica a un concreto supuesto de hecho, excluyéndose la aplicación de cualquier otra, cuando se establecen puntos de conexión en sentido lato, en el ámbito de las competencias ejecutivas, una vez verificado el mismo, se permite el ejercicio de la competencia del ente conectada al supuesto de hecho establecido en la norma, pero ello no excluye que otros entes puedan ejercer válidamente otras competencias «incluso concurrentes, sobre el mismo objeto de acuerdo con otras normas atributivas de competencia».[216]

2.1.2 · Consideraciones críticas

En nuestra opinión, puede precisarse la taxonomía de puntos de conexión realizada por Arzoz, y que el autor aplica al Derecho Público y, en concreto, a aquella parte del mismo dedicada a la distribución de competencias entre Estado y CCAA. Como hemos analizado, el autor distingue entre puntos de conexión en sentido estricto y en sentido lato. Por un lado, los puntos de conexión en sentido estricto servirían —de acuerdo con su teorización— para ordenar los «conflictos de leyes» que puedan producirse en el ámbito del Derecho Público derivados de la pluralidad de centros legislativos existente en el Estado Autonómico. Por otro lado, el autor circunscribe la utilidad de los puntos de conexión en sentido lato a la delimitación territorial de las competencias ejecutivas

Los puntos de conexión en el ámbito de la distribución competencial entre Estado y CCAA pueden ciertamente delimitar el alcance territorial de las competencias de ejecución tanto del Estado como de las CCAA, aun-

portes que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma»; art. 149.1.22 «la concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecta a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial»; y finalmente el apartado 24 del 149.1 «Obras públicas...cuya realización afecte a más de una CA». Véase nota 71 de trabajo de Jiménez Asensio «Las competencias autonómicas...», *op. cit*., p. 74.

216 Arzoz Santisteban, X., *op. cit*., p. 18.

que, a nuestro modo de ver, no únicamente de las competencias ejecutivas, puesto que en el ámbito de las competencias legislativas de las CCAA también sirven para fijar la extensión territorial de la materia objeto de la competencia autonómica. Asimismo, debe enfatizarse que la utilidad de los puntos de conexión se predica con anterioridad a la existencia de las normas que podrían llegar a colidir. Es decir, sirven, precisamente, para definir territorialmente las materias que pueden ser objeto de regulación por parte de la ley autonómica que se promulgue en ejercicio de la competencia legislativa atribuida a la Comunidad Autónoma.

En el caso de la Sentencia sobre transportes terrestres analizado más arriba, nos encontramos, a nuestro parecer, en un supuesto en el que debe dilucidarse o delimitarse el ámbito competencial de cada una de las instancias territoriales. En el citado caso, la Generalitat pretende ampliar el sustrato material de su competencia mediante la alteración de su dimensión territorial. Así, utilizando el criterio de la «explotación en Cataluña» se salvaría territorialidad estricta que se predica de la materia «transportes», como condición *sine qua non* para que estos transportes se incardinen dentro del ámbito competencial autonómico, en su vertiente legislativa. En otras palabras, la Generalitat pretendía normar (y aplicar esta normativa) sobre transportes cuyo itinerario pudiera discurrir más allá del territorio de la Comunidad pero que fueran «explotados» en Cataluña. Por tanto, la Generalitat mediante este punto de conexión ampliaba el ámbito material de la competencia extendiéndolo más allá de los transportes cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio autonómico.

Estas consideraciones nos obligan a replantear la distinción sostenida por Arzoz, puesto que los puntos de conexión en sentido lato, de acuerdo con su terminología, no únicamente se referirían a las competencias ejecutivas, sino que también pueden referirse a las competencias legislativas autonómicas, en la medida en qué en ambos casos la función que realizan es la de delimitar el alcance territorial de la materia objeto de la competencia autonómica.

Cuestión distinta sería aquélla en la que, en virtud de los puntos de conexión fijados, dos o más CCAA fueran competentes simultáneamente sobre un mismo objeto de alcance supracomunitario. Para solucionar estos supuestos podría recurrirse a fórmulas colaborativas, para que las CCAA pudieran ejercer, a la vez, sus respectivas competencias. Este sería el caso en que debieran ejercerse competencias ejecutivas y para el que el EAC de 2006 ha previsto la utilización del principio de fragmentación del objeto

sobre el recae la competencia. Pero en el supuesto concreto en que dos CCAA hubieran producido normas en virtud de las competencias asumidas y de acuerdo con los puntos de conexión establecidos, y a su vez, estas fueran aplicables, al mismo tiempo, respecto del mismo supuesto de hecho concreto nos encontraríamos ante un conflicto interregional de normas de derecho público o privado. Es decir, dos normas autonómicas se pretenderían aplicables en el mismo momento respecto a idéntico supuesto de hecho.

En el caso de las normas de derecho civil se nos deriva a la aplicación del artículo 149.1.8 de la Constitución en el que se atribuye la competencia para legislar en materia de conflictos de normas en el ámbito del derecho civil (común, foral o regional) al Estado. Respecto a las normas de Derecho Público, estaríamos ante un conflicto competencial, aunque, a nuestro parecer sería harto difícil que éste se produjera, puesto que las conexiones establecidas en los diferentes Estatutos de Autonomía tienden a homogeneizarse. Es decir, los puntos de conexión establecidos en los EEAA sobre las diferentes materias se reproducen, cuando se incorporan, de forma igual o con pocas variaciones, como veremos, en todos los casos. Con ello se impide, justamente, que dos o más CCAA puedan llegar a asumir competencias normativas en ámbitos materiales cuya delimitación territorial se solape o encabalgue.

Por otro lado, en aquellos casos en los que un Estatuto de Autonomía no haya fijado punto de conexión alguno para delimitar territorialmente el ámbito material de las competencias asumidas por la CA en una determinada materia, consideramos que mediante la interpretación de dicho precepto, a la luz de la Constitución y del Bloque de la Constitucionalidad, podría deducirse la delimitación territorial del ámbito material que le corresponda regular a la Comunidad Autónoma en cuestión.

Aún y así, si se produjera el conflicto competencial al que hacíamos referencia, el Tribunal Constitucional debería decidir qué puntos de conexión prevalecen sobre otros. En nuestra opinión, dicha decisión debería tender a favorecer, mediante el examen de los puntos de conexión establecidos, la competencia de aquella CA cuya regulación presente unos vínculos territoriales más estrechos con el objeto o bien cuyo grado de afectación por el fenómeno u objeto sea mayor. Precisamente, consideramos que los puntos de conexión establecidos en los Estatutos de Autonomía también deben traducir la voluntad de la CA en ejercer sus competencias sobre los supuestos concretos que les afecten

2.2 · Puntos de conexión en función de su naturaleza y carácter

Tanto la doctrina de Derecho Internacional Privado, como los autores especializados en Derecho Tributario y en derecho interregional distinguen, habitualmente, entre puntos de conexión personales y puntos de conexión territoriales, es decir, han clasificado dichos puntos en función de su naturaleza.[217] Así Bokobo Moiche, al estudiar los puntos de conexión en los tributos autonómicos establece que son puntos de conexión personales: la condición política, la residencia habitual[218] y el domicilio fiscal.[219] La autora considera que estos puntos de conexión comparten las siguientes características: se refieren a sujetos, todos ellos son cualidades o condiciones de la persona e implican una vinculación entre ésta y el Estado o CA; no existe una relación directa entre estos puntos y el lugar donde obtengan rentas o realicen las actividades gravadas; finalmente, todos ellos tienen como consecuencia el extender el ámbito de las competencias autonómicas al territorio de CCAA distintas de la Comunidad donde el sujeto se encuentra vinculado, produciendo efectos extraterritoriales.

Por otro lado, es lugar común que son puntos de conexión territoriales tanto la situación de los bienes, como el sitio de realización de la actividad. Uno de los rasgos propios de estos puntos de conexión es, en primer lugar, son su heterogeneidad,[220] es decir, la norma atributiva de competencias puede retener como punto de conexión cualquier elemento espacial relevante de una relación jurídica (lugar de la firma de un contrato, lugar del

---

217 Véase la clasificación de los puntos de conexión en el ámbito del Derecho Tributario que realiza Serrano Antón, F. en: «Hacia una reformulación de los principios de sujeción fiscal». Incluida en: *Documentos del Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 18/06, p. 8.

218 Sobre dicho criterio véase Chico de la Cámara, P. «La residencia habitual como punto de conexión en nuestro ordenamiento jurídico y en el derecho comparado». En: VVAA. *Estudios en homenaje al profesor Pérez de Ayala*. Madrid: Dykinson, 2007, pp. 123-166. El autor explica como en los distintos ámbitos de nuestro ordenamiento jurídico se utiliza el término de residencia habitual para vincular a un sujeto con el territorio del Estado. La residencia habitual explicita la relación de enraizamiento en un medio dado, en atención a elementos objetivamente comprobables y referidos, siempre, a la concreta situación, comportamiento y circunstancias de la persona de la que se predica. Pese a ello, cada área de conocimiento del Derecho se alimenta de determinados índices fácticos o de arraigo de un sujeto con el medio en el que se desenvuelve, convirtiendo la residencia habitual en un concepto singular, y se al que se le dota de cierta autonomía jurídica en función de la disciplina desde el que se estudia.

219 Bokobo Moiche, S., *op. cit*., p. 36. Una opinión distinta en cuanto a la clasificación de estos puntos puede encontrarse en Serrano Antón, F., *op cit*., pp. 8 y ss.

220 Bokobo Moiche, S., *op. cit*., p. 36. Dichos puntos de conexión expresan, en el ámbito tributario, una fuente de riqueza.

pago, ubicación de un inmueble...). En segundo lugar, en el ámbito de la distribución de competencias, en otros sectores del derecho público. Estos expresarían una vinculación estrecha entre el ente llamado a ejercer una determinada potestad y el supuesto de hecho concreto sobre el que debe ésta debe actuarse. Es decir, los puntos de conexión territoriales atribuyen, por norma general, la competencia al ente territorial en el que se verifican. En el caso que nos ocupa, sería a la Comunidad Autónoma en la que se verifiquen, siempre que no se produzca un supuesto de afectación supraterritorial que justifique una intervención estatal. Aunque, como veremos, estos puntos de conexión también son susceptibles de producir efectos extraterritoriales.

No debemos confundir esta clasificación con la que distingue puntos de conexión objetivos y subjetivos. Los puntos de conexión subjetivos se refieren a una persona o sujeto de la situación considerada por la norma en la que se encuadra el punto de conexión (nacionalidad o residencia habitual de los cónyuges), mientras que los puntos de conexión objetivos se refieren a circunstancias de hecho (lugar de celebración del contrato o el lugar de situación de un bien) ajenas a los sujetos de la situación jurídica.[221]

Otra distinción entre tipos de puntos de conexión deriva de su naturaleza fáctica o jurídica. Con esta diferenciación la doctrina del Derecho Internacional Privado pretende poner de relieve la existencia de puntos de conexión, los denominados *fácticos*, referidos a «circunstancias verificables con datos de la experiencia sensible», por contraposición a aquellos, calificados de *jurídicos*, que requieren de «un razonamiento jurídico» para su comprobación.[222] En el primer grupo, podemos incluir, por ejemplo, la residencia habitual de los cónyuges o el lugar de celebración de un matrimonio, en el segundo, se incardinaría, a su vez, la nacionalidad, como ejemplo paradigmático.

La doctrina de Derecho Internacional Privado distingue, a su vez, tipos de puntos de conexión en función de su carácter. Con ello se hace referencia a la necesidad o no de interpretación judicial del concepto retenido por la norma conflicto como punto de conexión. Se destaca que mientras el lugar de la situación de un inmueble o la nacionalidad de un individuo son circunstancias que únicamente deben ser verificadas (puntos de conexión

---

221 Fernández Rozas, *op. cit.*, p. 128. Calvo Caravaca y Carrascosa González, *op. cit*, p. 207.

222 Calvo Caravaca, J. L y Carrascosa González, J.C., *op. cit.*, p. 207. Fernández Rozas, J.C., *op. cit.*, p. 128.

cerrados), otros datos como la residencia habitual precisan que sean concretados en cada caso particular por los operadores jurídicos o por el Juez, y esto, «expresa la intención de establecer una reglamentación flexible y de marcado carácter judicial, pues el legislador deja al Juez que precise, en cada caso, tales criterios».[223]

2.3 · Puntos de conexión en función de su estructura: simples o compuestos

Otra de las clasificaciones posibles es la que diferencia puntos de conexión en función de su estructura. Este criterio de clasificación también proviene de la disciplina del Derecho Internacional privado y distingue diferentes tipos de puntos de conexión en función del número de criterios de conexión que contengan las normas. Por ello, cuando una norma de conflicto incluye un único criterio de conexión, este punto de conexión será simple, mientras que si en la norma se utilizan varios criterios de conexión estaremos ante puntos de conexión compuestos.[224]

En función de la relación que exista entre los diversos criterios que conforman un punto de conexión compuesto podemos distinguir entre, por un lado, puntos de conexión compuestos-subordinados, es decir, cuando existe una relación jerárquica obligatoria entre los criterios de conexión establecidos en la norma; y por otro lado, puntos de conexión compuestos-alternativos, esto es, en la medida en que el nexo establecido entre los diversos criterios de conexión de la norma no responde a la jerarquía, ello implica que pueden ser utilizados indistintamente cualquiera de los criterios en ella presentes; finalmente, los puntos de conexión compuestos pueden ser cumulativos, a saber, cuando los criterios de conexión empleados en la norma operan simultáneamente. Un ejemplo de este tipo de punto de conexión compuesto sería la localización del domicilio social de una empresa de seguros en el territorio de una CA y la exigencia de que la totalidad del riesgo asegurado por dicha empresa se encuentre íntegramente en su territorio. Esta última clasificación es de especial importancia debido a los efectos reductores o constrictores que provoca su utilización respecto de las competencias autonómicas, extremo que será

---

223 Abarca Junco, A.P., *op. cit.*, pp. 118-119.

224 Fernández Rozas, JC. y Sánchez Lorenzo, S. en: *Derecho Internacional Privado*, 4ª ed., Madrid: Thompson-Civitas, 2007, p. 128.

analizado en apartados posteriores de este trabajo. Por su parte, Calvo Caravaca y Carrascosa González también catalogan los puntos de conexión en atención a este criterio, pero completan su descripción considerando que esta clasificación atiende al modo de funcionamiento de los mismos y, por ello, distinguen entre las normas de conflicto que contienen un único punto de conexión, o bien aquellas que contienen puntos de conexión múltiples.[225]

A su vez, el punto de conexión único puede responder a dos tipos. En primer lugar, el punto de conexión puede integrarse por una sola conexión, o bien, en segundo lugar, el punto de conexión está formado por un «grupo de contactos». Este grupo de contactos permitiría que se aplicara la ley del Estado conectado de forma más estrecha con la situación a regular, aunque ello no implica que sea el juez quien determine interpretativamente cuál es que el presenta los vínculos más estrechos, puesto que la misma norma de conflicto establece de forma expresa la «estrecha conexión» .[226]

2.4 · Puntos de conexión en función de su variabilidad

Finalmente, debemos contemplar otra de las clasificaciones clásicas que establecen los autores de Derecho Internacional Privado, quienes distinguen entre puntos de conexión mutables e inmutables. En cuanto a los puntos de conexión inmutables, pueden definirse como aquellos que no precisan de una calificación o determinación temporal, es decir, que no varían en el tiempo una vez producidos. En esta categoría se encontrarían, por ejemplo, el lugar de situación de un inmueble o el lugar de celebración de un contrato. En la categoría contraria, es decir, dentro de los puntos de conexión que admiten una variación en el tiempo, incardinaríamos el domicilio o la residencia habitual.[227] Esta categoría de puntos de conexión plantea el problema, en el ámbito del Derecho Interregional o del Derecho Internacional Privado, de los conflictos de leyes denominados móviles.[228]

---

225 Calvo Caravaca y Carrascosa González distinguen entre puntos de conexión múltiples, y dentro de esta categoría entre: alternativos, jerarquizados, cumulativos y en cascada o en escalera, *op. cit.*, p. 206.

226 Calvo Carava y Carrascosa González, *op. cit.*, p. 205.

227 Marín López, A., *op. cit.*, p. 215.

228 Véase Fernández Rozas, J.C. y Sánchez Lorenzo, S., *op. cit.*, p. 130.

2.5 · Utilidad de las clasificaciones tradicionales de los puntos de conexión en el ámbito de la distribución competencial del Estado Autonómico

Una vez analizadas brevemente las principales clasificaciones que se han establecido sobre los puntos de conexión en diferentes disciplinas, y una vez matizada la distinción entre puntos de conexión en *sentido estricto* y puntos de *conexión en sentido lato*, es preciso evaluar la utilidad de estas distinciones en el campo que estamos estudiando, es decir, en el ámbito de la atribución y de la delimitación de competencias en el Estado Autonómico.

Para ello deben realizarse varias consideraciones. En primer lugar, en cuanto a la clasificación de los puntos de conexión en función de su naturaleza y carácter hay destacar que tiene poca relevancia a los efectos de atribuir o delimitar las competencias autonómicas. Si bien es cierto que los Estatutos de Autonomía al establecer puntos de conexión han tenido en cuenta la materia sobre la que deben proyectarse. Por tanto, al referirse a personas jurídicas, en aquellos supuestos en que las CCAA se atribuyen competencias normativas respecto a la constitución de las mismas, se ha primado el establecimiento de puntos de conexión subjetivos (sede social, domicilio social, etc.). Por el contrario, en aquellos casos en los que lo que pretende regularse es la actividad de dicha persona jurídica los Estatutos de Autonomía han utilizado puntos de conexión objetivos y de carácter territorial (lugar de realización de la actividad, principal o mayoritariamente).

En segundo lugar, en cuanto a la estructura de los puntos de conexión debemos subrayar que esta clasificación es de especial importancia, en el ámbito de la delimitación de las competencias autonómicas, debido a los efectos reductores o constrictores del alcance de las competencias autonómicas que puede provocar la utilización de puntos de conexión acumulativos. Cuanto mayor es el número de criterios que se acumulan en la norma para delimitar la competencia autonómica, más tiende a restringirse el alcance de la misma, es decir, menos margen de actuación se concede a la instancia autonómica. Un ejemplo de ello se analiza al estudiar, más adelante, la competencia autonómica en materia de seguros.

Finalmente, en cuanto a la utilización de puntos de conexión que puedan variar en el tiempo (domicilio o residencia habitual) hay que destacar que éstos comportan, en la delimitación territorial de las competencias, un factor de complejidad. Y ello puesto que en aquellos casos en los que en la norma se haya establecido un punto de conexión que pueda variar en el

tiempo deberá verificarse la realidad de dicha conexión, en el momento de materializarse la competencia, o bien deberán establecerse reglas temporales que permitan ordenar el ejercicio de las competencias, por parte de las diferentes CCAA que se pretendan competentes sobre la base de un mismo factor de conexión. Es decir, deberá atenderse al factor temporal para poder atribuir la competencia a una determinada CA o a otra. Por ejemplo, si una determinada empresa se funda en Cataluña y allí establece su domicilio social, la CA ejercerá todas las competencias que sobre esta empresa le atribuya su Estatuto, en virtud del punto de conexión «domicilio social». Si el domicilio social de la empresa cambiase y pasara a estar radicado en territorio de otra CA, sería ésta última la legitimada para, a partir de entonces, ejercer todas aquellas atribuciones válidamente asumidas en su respectivo Estatuto de Autonomía respecto a dicha empresa, de acuerdo con los criterios de conexión establecidos, sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma donde anteriormente se ubicaba la empresa pudiera ejercer, eventualmente, aquellas competencias relativas a actuaciones, omisiones o comportamientos realizados por la entidad en el tiempo en que estuvo domiciliada en su territorio.

3 · La competencia para establecer puntos de conexión como técnica articuladora de competencias en el Estado Autonómico

3.1 · Previsiones constitucionales con relación a los puntos de conexión

Hasta la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía, podíamos encontrar puntos de conexión, dispersos, en escasas materias, en la Constitución Española de 1978, y en numerosas ocasiones, en la legislación dictada por el Estado. Una de las consecuencias del uso de los puntos de conexión en el Estado Autonómico ha sido el abandono paulatino, aunque errático, de la concepción estricta del principio de territorialidad de las competencias autonómicas favoreciendo que éstas pudieran asumir, de forma efectiva, facultades en materias de su competencia, pero sobre todo, y es destacable, su uso ha propiciado intervenciones del Estado en materias en las que *prima facie* está desposeído de competencias y las has justificado alegando factores supraterritoriales. También en los Estatutos de Autonomía anteriores a la reforma, existían algunos puntos de conexión. Así,

entre las competencias exclusivas de la Generalitat de Cataluña contenidas en el artículo 9.24 del EAC de 1979 se incluía la competencia sobre fundaciones y asociaciones de carácter docente, artístico, cultural y benefico-asistencial que ejercieran sus funciones «principalmente» en Cataluña. Otro ejemplo es el apartado 7 del artículo 9 del EAC de 1979 donde se atribuía la competencia exclusiva de la Generalitat respecto de aquellas academias científicas con sede central en Cataluña. Pese a ello, en la mayoría de preceptos estatuarios lo que predominaba era la ausencia de puntos conexión y una remisión constante a la legislación del Estado para concretar el ámbito y el alcance de las competencias de la Comunidad (véase, por ejemplo, el artículo 9, apartados 20 y 21; respecto a las competencias ejecutivas; artículo 11.2 y respecto a las competencias compartidas artículo. 12.1.2). En ausencia de puntos de conexión estatutarios, ha sido el legislador estatal quien en la legislación básica o exclusiva ha ido estableciéndolos, con el beneplácito del TC.

De lo hasta ahora apuntado puede destacarse este carácter ambivalente de los puntos de conexión, que pueden ser usados en dos direcciones: en sentido descentralizador o centralizador, en función de los criterios políticos plasmados, al tiempo de fijarlos, en la norma jurídica que los contenga. Esto se presenta como uno de los principales problemas que plantea su uso en nuestro modelo de distribución territorial del podeer. Si consideramos, como ha quedado dicho, que establecer puntos de conexión equivale a distribuir competencias esta operación debería ser realizada, necesariamente, en el denominado Bloque de la Constitucionalidad, es decir en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, primaria o principalmente.

Sin embargo, al examinar los artículos dedicados a la distribución de competencias, constatamos que la CE de 1978 únicamente establece puntos de conexión, en materia de estadísticas, transportes, aguas y energías, infraestructuras y obras públicas. Además los puntos de conexión utilizados, que no son otros que la afectación supraterritorial o el interés supracomunitario, sirven únicamente para repartir competencias en un plano vertical, es decir, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero no para distribuir competencias en un plano horizontal, esto es, no han sido fijados para delimitar las competencias de las CCAA entre sí. Asimismo los puntos de conexión establecidos en la Constitución, para las pocas materias citadas, están revestidos de una gran indefinición y están faltos de concreción, operación ésta que ya no efectúa el constituyente, y que es capital puesto que, en la práctica, acaba distribuyendo la competencia, y ha sido

realizada hasta la actualidad por el legislador estatal y, en parte, como decíamos, por los Estatutos.[229]

Por otro lado, la Constitución en los artículos 148 y 149 no fija en todas las ocasiones los factores espaciales (ámbito supraterritorial, por ejemplo) de manera explícita. Es decir, la norma atributiva de competencia no establece el ámbito espacial concreto de la competencia autonómica, o bien deja este extremo abierto. Esto posibilita, a su vez, que las CCAA asuman competencias cuya «configuración espacial» viene establecida exclusivamente en su respectivo Estatuto de Autonomía y, por tanto, dicha configuración puede variar en función de la materia y, por supuesto, en función del criterio de conexión preferido por cada estatuyente, en relación con cada una de las distintas competencias asumidas en el Estatuto. Pese a ello, los puntos de conexión incluidos en los EEAA reformados tienden a ser homogéneos. Con todo, los factores de conexión por los que se decante el legislador estatuyente deben expresar suficientemente la territorialidad de la competencia (puesto que como sabemos el límite del principio de la territorialidad es consustancial a nuestro modelo de Estado), es decir, deben plasmar, lógicamente, una vinculación entre la competencia asumida y el territorio del Ente al que se le atribuye. Hasta la actualidad los puntos de conexión han sido fijados, la mayor parte de la veces, por el legislador estatal (y sólo en algunos casos, como hemos visto, por los EEAA) para distribuir competencias ejecutivas entre las Comunidades Autónomas y el Estado o, en menor medida, para distribuirlas horizontalmente entre CCAA.

Antes de entrar en el análisis del cambio producido por la aprobación de los nuevos Estatutos, debemos diseccionar qué ha sucedido, en este ámbito, hasta la actualidad. Para ello es preciso estudiar qué papel ha desarrollado el legislador estatal y su papel en la delimitación de competencias y cómo ha ejercido su poder normativo en el establecimiento de puntos de conexión. Dedicaremos los apartados siguientes realizar este análisis. Prestaremos una especial atención a la jurisprudencia constitucional que se ha ocupado de definir el rol del legislador y el alcance de las leyes de «delimitación competencial», así como a los diversos supuestos en los que se ha utilizado la técnica objeto de estudio.

---

229 Roig Molés, E. apunta que «Sin embargo, el problema es la definición de estos puntos. La simple mención constitucional muchas veces nos deja sin saber a qué nos estamos refiriendo. Quizás el caso más gráfico es el de las obras de interés general; lo que sea de interés general necesita de una operación de definición posterior, que ya no efectúa el constituyente y que acaba distribuyendo realmente la competencia...», *op. cit.*, pp. 23-24 y 30 y ss.

3.2 · El establecimiento de puntos de conexión en la legislación estatal

3.2.1 · El papel del legislador estatal como intérprete de los criterios constitucionales sobre la distribución competencial: «las leyes de delimitación competencial» y el establecimiento de puntos de conexión

El Tribunal Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia (entre otras, SSTC 76/1983, de 5 de agosto de 1983; 29/1986, de 20 de febrero y 197/1996 de 28 de noviembre) que, más allá de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, determinadas leyes estatales pueden desarrollar una función de delimitación de las competencias autonómicas, ya sea cuando la Constitución así lo determina, o bien, cuando los propios Estatutos de Autonomía reclaman esta intervención estatal.[230]

---

230 El Tribunal Constitucional en su STC 29/1986, de 20 de febrero, explica que: «En efecto, como señaló el Tribunal en su sentencia 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4, a): Por lo que se refiere a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo que determina el artículo 147.2.d) de la Constitución son los estatutos de Autonomía las normas llamadas a fijar las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución articulándose así el sistema competencial mediante la Constitución y los Estatutos, en los que éstos ocupan una posición jerárquicamente subordinada a aquélla. Sin embargo, de ello no cabe deducir que toda ley estatal que pretenda delimitar competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sea inconstitucional por pretender ejercer una función reservada al Estatuto. La reserva que la Constitución hace al Estatuto en esta materia no es total o absoluta; las leyes estatales pueden cumplir en unas ocasiones una función atributiva de competencias —Leyes orgánicas de transferencia o delegación— y en otras, una función delimitadora de su contenido, como ha reconocido este Tribunal en reiteradas ocasiones. Tal sucede cuando la Constitución remite a una Ley del Estado para precisar el alcance de la competencia que las Comunidades Autónomas pueden asumir, lo que condiciona el alcance de la posible asunción estatutaria de competencias —tal es el caso previsto en el art. 149.1.29.ª, de la Constitución— y lo mismo ocurre cuando los Estatutos cierran el proceso de delimitación competencial remitiendo a las prescripciones de una Ley estatal, en cuyo supuesto el reenvío operado atribuye a la Ley estatal la delimitación positiva del contenido de las competencias autonómicas. En tales casos la función de deslinde de competencias que la Ley estatal cumple no se apoya en una atribución general contenida en la Constitución, como ocurre en el caso de los Estatutos, sino en una atribución concreta y específica. Este es el sistema configurado por la Constitución, —especialmente en los arts. 147, 148 y 149—, que vincula a todos los poderes públicos de acuerdo con el art. 9.1 de la misma y que, en consecuencia, constituye un límite para la potestad legislativa de las Cortes Generales. Por ello el legislador estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria». Existen diversas materias en las que las competencias de las CCAA han quedado configuradas de forma definitiva mediante la legislación estatal, por exigencia constitucional o estatutaria —calificados por la doctrina como

Esta habilitación al Estado, a diferencia de la remisión constitucional a los Estatutos de Autonomía para completar el sistema de distribución de competencias, no es general, sino que deriva de una atribución concreta y específica. En los primeros pasos del Estado Autonómico, la doctrina debatió sobre la función atributiva de competencias de las leyes estatales, y por ello una precisión es necesaria: la ley estatal, de ordinario,[231] en nuestro sistema constitucional, no puede atribuir competencias *ex novo* a las CCAA, excepto en los casos de leyes de transferencia o delegación (art. 150 de la CE),[232] aunque, como tempranamente el Tribunal Constitucional determinó de forma clara, lo que sí puede hacer es delimitar competencias autonómicas, cuando se establecen las «bases» o la «legislación básica»[233] sobre una materia[234]

Precisamente, cuando la legislación estatal establece puntos de conexión está delimitando el ámbito de las competencias autonómicas, tanto de legislativas como de las ejecutivas. Aunque, lo que le está vedado de forma terminante al Estado es promulgar leyes interpretativas o reinterpretativas del sistema autonómico en general.[235] Ciertamente, hay que enfati-

---

«excepcionales» (véase Fernández Farreres, *op. cit.*, p. 35)— han sido los relativos a las competencias sobre radiodifusión y a las policías locales y autonómicas. Sobre la primera materia la doctrina constitucional se ha versado en las SSTC 26/1982, 44/1982, 21/1988, 258/1988 y 168/1996. Respecto de la materia policía autonómica y local, las SSTC que se han ocupado de ella son: 49/1993 y 85/1993. Otros ámbitos materiales en los que las competencias autonómicas han quedado definitivamente establecidas por la legislación estatal son administración de justicia, educación y tributos.

231 Generalmente la Ley estatal está privada de estos efectos excepto en los casos en los que la Constitución así lo reclama. El Tribunal Constitucional así lo ha establecido entre otras en las SSTC 5/981, 26/982 y 76/1983.

232 Por todos, Muñoz Machado, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2ª ed., p. 456.

233 Véase Álvarez Conde, E. «La legislación básica del Estado como parámetro de validez de la normativa autonómica». En: *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 2, (2004), pp. 23 a 42. En este punto consideramos que si se considera que el Estado ostenta la competencia para establecer puntos de conexión delimitadores de las competencias autonómicas, debería a nuestro modo de ver establecerlos en una norma básica con rango de ley.

234 Sobre la evolución del concepto de bases véase Muñoz Machado en: *Derecho Público...*, *op. cit.*, p. 559. (nota 105). Una posición distinta a esta expresada por el autor anteriormente citado en cuanto a la distinción entre bases y legislación básica y en cuanto a la extensión de los conceptos la sostiene Álvarez Conde en «La legislación estatal...», *op. cit.*, p. 29.

235 Así lo manifestó la STC 76/1983: «El legislador estatal no puede incidir indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma (...) el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues, al reducir las

zar —de acuerdo con la doctrina jurisprudencial ya citada, sobre todo, la STC 76/1983, de 5 de agosto, sobre la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico— que el legislador estatal está imposibilitado para dictar leyes delimitadoras de competencias de carácter general.[236]

El Tribunal Constitucional también negó la posibilidad de que otros entes territoriales, en concreto las CCAA o los entes locales, pudieran dictar previsiones simplemente interpretativas del alcance de sus potestades y funciones, aunque este criterio ha sido posteriormente relajado, permitiendo que cada entidad interprete el alcance de sus competencias, siempre que en dicha operación no se afecte al contenido de aquellas atribuidas a otros entes.[237] Así en la STC 227/1988 de 29 de noviembre el Tribunal, en relación con la potestad normativa del Estado constata que:

> Semejante operación interpretativa, que es común al ejercicio de toda potestad pública, no sólo no está vedada, si no que resulta imprescindible en el iter de elaboración de toda norma o acto de los poderes públicos pero que no puede confundirse con el resultado concreto a que se llegue en cada caso (FJ 3).

Ello no ha sido óbice, sin embargo, para que se haya producido una alteración del sistema de distribución competencial en el Estado Autonómico por el juego que el Estado —avalado por el Tribunal Constitucional en muchos casos— ha dado a su competencia básica.[238] Así el Estado ha incluido

---

distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos». Véase el comentario sobre la STC de García de Enterría en: «La Constitución y las Autonomías territoriales…», *op. cit.*, pp. 24-25.

236 Aja, E. afirma de acuerdo con la STC que ninguna ley estatal puede interponerse entre la CE y lo EEAA. Véase *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. 2ª ed. Madrid: Alianza Editorial, 2003, (2ª reimpresión, 2007), p. 78.

237 Salvador Sancho, A., *op. cit.*, p. 42 y p. 44.

238 Jiménez Asensio, R.: «Distribución de competencias ejecutivas y sistema administrativo en la jurisprudencia del Constitucional», *op. cit.*, p. 63. Sobre el concepto material de legislación adoptado por el Tribunal Constitucional Albertí Rovira, E. afirma que: «(…) el Tribunal en este punto opta radicalmente por una interpretación sustancial de la ley, que equipara «legislación» a «regulación jurídica» y rechaza su concepción formal, que «asimila, sin más, legislación al conjunto de normas escritas con fuerza o valor de ley» (STC 18/1982, cit., fundamento jurídico tercero), puede el mismo Tribunal llegar a una de las determinaciones más decisivas en orden a la interpretación de las reglas de reparto de poderes en nuestra Constitución: la inclusión de la potestad para dictar reglamentos ejecutivos, o jurídicos, en la terminología clási-

entre sus competencias básicas facultades de ejecución, reservándolas a instancias estatales, al dictar las bases sobre determinadas materias.[239]

Consideramos, sin embargo, que cuando el legislador estatal establezca los puntos de conexión para articular las competencias de las CCAA deberá de hacerlo de forma que el resultado de la operación se compadezca con los principios propios sobre distribución de competencias del Estado de las Autonomías, plasmados en la CE de 1978, y con el resto del Bloque de la Constitucionalidad. En el resultado de dicha operación normativa, el sistema de distribución de competencias no debe sufrir una reinterpretación al establecer los puntos de conexión necesarios.

En el voto particular a la STC 173/2005, de 23 de junio (dictada en materia de seguros), los magistrados disidentes expresan esta idea considerando que, si bien el legislador estatal es competente para el establecimiento de los puntos de conexión necesarios para delimitar el alcance de las competencias autonómicas, éstos deberían «permitir el ejercicio ordinario de las competencias autonómicas, de modo que el Estado recupere esas competencias sólo excepcionalmente». Por ello, la asunción de competencias por parte del Estado debe estar justificada y debe ser la última ratio, una vez agotados el resto de posibilidades y mecanismos correctores tendentes a evitar el fraccionamiento de la materia.

---

ca, en el ámbito de la competencia legislativa estatal». «Leyes medida y distribución de competencias: un paso más en la interpretación extensiva de las «bases normativas» en la jurisprudencia constitucional (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 179/1985, de 19 de diciembre)». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 18 (1996), pp. 141-160. La cita corresponde a las pp. 144-145.

239 Sobre el concepto de legislación básica y la inclusión de actos ejecutivos en las bases estatales pueden consultarse entre otros (por orden alfabético): Albertí Rovira, E.: «La noción de «bases» y el desarrollo estatutario». En: *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco, Vol. II*. Oñati: IVAP, 1991, pp. 311 y ss.; Bayona Rocamora, A. *El dret a legislar en l'Estat Autonòmic*. Barcelona: EAPC, 1993; Bernadí Gil, X. *El poder d'administrar en l'Estat Autonòmic*. Barcelona: IEA, 2008; Jiménez Asensio, R.: «Distribución de competencias ejecutivas y sistema administrativo en la jurisprudencia del Constitucional». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 42, 1994, pp. 53 y ss. Jiménez Campo, J. «Qué es lo básico? La legislación compartida en el Estado autonómico». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, 1989, pp. 84 y ss.; Tornos Mas, J.: «La legislación básica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional» y «Legislación básica y doctrina del Tribunal Constitucional (junio 1991-junio 1993)», ambos en la *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 31 y 36-11, pp. 275 y ss., y 117 y ss. Más adelante citamos también a pie de página la bibliografía más relevante sobre la legislación básica y bases estatales en relación con los Estatutos de Autonomía (Véase infra, Cap. III).

3.2.2 · La utilización de puntos de conexión en la legislación referente a materias cuyas competencias corresponden al modelo de legislación estatal-ejecución autonómica

La doctrina ha puesto de manifiesto que, ante el silencio de la Constitución y de los Estatutos respecto del factor espacial en muchos de los preceptos dedicados a la distribución de competencias, el TC podría haber realizado una labor exegética para hacer explícitos los puntos de conexión pertinentes. Pero ésta no ha sido la tónica, durante más de dos décadas, ya que ha sido el legislador estatal quién los ha ido introduciendo, al amparo de su competencia legislativa de carácter básico o de carácter exclusivo (exclusivo en el sentido de haberle sido atribuida la normación de una determinada materia enteramente al Estado).[240]

Cuando el Estado ostenta la competencia legislativa exclusiva sobre una determinada materia, se ha incardinado en esta competencia la capacidad para establecer los puntos de conexión habilitadores de las competencias de ejecución de las CCAA, siempre que éstas últimas las hubieran asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía. El Estado establece puntos de conexión con el fin de evitar colisiones entre los poderes administrativos de las distintas autonomías.[241] Esta práctica ha sido convalidada por el TC.

Analizaremos, a continuación, diversos supuestos que se enmarcan en este esquema de distribución competencial y cómo han sido utilizados por el Estado los puntos de conexión establecidos en cada una de las materias estudiadas. Ello nos permitirá comprobar qué efectos han tenido éstos sobre el alcance y desarrollo de las competencias autonómicas. Asimismo, expondremos —brevemente— los cambios que en dichas materias se han producido por la aprobación, en concreto, del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006.

Será en el capítulo posterior dónde se examinará la capacidad de los Estatutos de Autonomía para contener puntos de conexión y qué margen de maniobra tienen estas normas para contradecir, o contrarrestar, lo dispuesto en la normativa estatal y en la jurisprudencia constitucional. También en el último capítulo analizaremos, con detalle, las previsiones estatutarias relativas a las materias aquí estudiadas y las contrastaremos con las conte-

---

240 Véase Roig Molés, E., *op. cit.*, p. 24.
241 Salvador Sancho, A., *op. cit.*, p. 39.

nidas en el texto de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de septiembre de 2005. Mediante el examen de los preceptos del texto actualmente vigente y del texto de la propuesta comprobaremos hasta qué punto el legislador estatuyente ha tenido en consideración las soluciones del legislador estatal y la jurisprudencia constitucional y en qué medida ha reaccionado ante la misma.

3.2.2.1 · Propiedad intelectual

Uno de los ejemplos típicos de este modelo de distribución competencial es el que corresponde a la legislación sobre propiedad intelectual. Mientras que al Estado se atribuye, *ex* artículo 149.1.9 CE, la competencia exclusiva sobre la legislación en la materia, algunas CCAA habían asumido en sus Estatutos la competencia de ejecución de la legislación estatal (entre otras, la Comunidad de Madrid, Galicia, País Vasco y Cataluña).[242]

Precisamente, sobre este ámbito existe un polémico pronunciamiento del Tribunal Constitucional que debemos analizar. En la STC 196/1997, de 13 de noviembre, sobre la Ley de Propiedad Intelectual (LPI), se resuelven dos recursos de inconstitucionalidad acumulados presentados por el Consejo ejecutivo de la Generalitat de Cataluña y por el Gobierno Vasco, contra diversos preceptos de la LPI. La novedad más importante de la Ley fue la substitución del monopolio de la Sociedad General de Autores como única entidad con capacidad para gestionar y defender los derechos de autor, por un sistema que permite su defensa por parte de otras entidades gestoras privadas y sin ánimo de lucro. La Ley establece la exigencia de una autorización previa del Ministerio de Cultura para acceder a la condición de entidad de gestión de los derechos de autor. A la misma instancia administrativa le corresponderá, pues, revocar esta autorización en los casos previstos por la Ley. También se le otorgan al Ministerio de forma exclusiva las facultades de inspección y control sobre las mismas. Como pone de manifiesto la STC que comentamos, en los recursos no se impugna la opción del legislador de establecer un nuevo régimen de gestión de los derechos de propiedad intelectual, lo que se pone en tela de juicio es que sea una instancia estatal quien otorgue las autorizaciones necesarias para poder desarrollar esta actividad, puesto que ésta es una potestad típicamen-

242 Entre otras, art. 12.4 del EAPV; art. 29.2 del EAG, art. 28.1.11 EACM; art. 11.3 del EAC de 1979.

te ejecutiva. Las Comunidades recurrentes consideran, además, que no es obstáculo para el ejercicio de sus competencias de ejecución que el ámbito de actuación de estas entidades abarque todo el territorio del Estado.

Respecto de la facultad de autorización, el Tribunal considera que la autorización necesaria para que una entidad pueda convertirse en gestora de los derechos de propiedad intelectual, de acuerdo con la LPI, no es un acto ejecutivo.[243] Sobre esta «sorprendente» interpretación, no han dejado de manifestarse autores con opiniones contundentemente críticas,[244] de hecho las críticas, empiezan ya en los votos particulares formulados al hilo de la STC.

Por otro lado, el Tribunal también niega la posible legitimidad de la eficacia extraterritorial de las autorizaciones autonómicas, en el caso en que éstas fueran las instancias competentes para otorgarlas, ya que considera que si eso se produjese se estaría permitiendo que se convirtiera:

> una competencia «de ejecución de la legislación del Estado», que es la que tienen las recurrentes con arreglo a los arts. 11.3 (E.A.C) y 12.4 (E.A.P.V.), en un título competencial que les permita, en razón de ser posible la extraterritorialidad de los efectos de sus competencias, alterar el sistema unitario establecido por el legislador en el que las entidades de

243 FJ 11 de la STC 196/1997 «No se trata, pues, de una mera autorización administrativa en el sentido de ser aplicativa, verificando el cumplimiento de las condiciones exigidas por la normativa que las crea, sino que es ella, la autorización prevista así por el legislador, la que atribuye a las entidades de gestión que reúnan dichas condiciones, la representación y el ejercicio de los derechos dimanantes de la propiedad intelectual que se les va a encomendar. Así lo establece la Ley en el art. 132 transcrito, en cuyo apartado segundo determina expresamente, como hemos visto, que «en virtud de la autorización» prevista en el apartado primero, las entidades a que se refiere el precepto «podrán ejercer los derechos de la propiedad intelectual confiados a su gestión». Y así resulta también de lo dispuesto en el art. 135 a cuyo tenor «las entidades de gestión una vez autorizadas estarán legitimadas, en los términos que resulten de sus propios Estatutos, para ejercer los derechos confiados a su gestión y hacerlos valer en toda clase de procedimientos administrativos o judiciales». De ahí que la autorización que contempla el art. 132, no pueda encuadrarse *sic et simpliciter* en el ámbito de los puros actos de ejecución que hayan de atribuirse necesariamente a la competencia de las Comunidades Autónomas».

244 Véase el apartado de la obra *El poder d'administrar en l'Estat Autonòmic* de Bernadí Gil, X. «*Actes executius 'que no ho són'*» (actos ejecutivos que no lo son) *op. cit*., p. 343 y ss. Igualmente, Tornos Mas, J. «Las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Nuevo criterio para su delimitación en la STC 196/1997, de 13 de noviembre». En: *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 98, (1998), pp. 253-260 y Núñez Lozano, M.C.: «La autorización de las entidades de gestión de la Ley de Propiedad Intelectual: comentario a la STC del TC 196/1997, de 13 de noviembre». En: *Revista de Administración Pública*, núm. 149, (1999), pp. 183-206.

> gestión, lo mismo que antes la S.G.A.E. a la que sustituyen, desarrollen su actividad de representación, gestión y defensa de los derechos de autor —al igual que aquélla— en todo el territorio nacional. De ahí que entre las condiciones de las entidades de gestión a las que la L.P.I. en su art. 133 subordina la concesión de la autorización figuren las dos siguientes: Una, «asegurar la eficaz administración de los derechos, cuya gestión les va a ser encomendada, en todo el territorio nacional» [apartado 1 b)], y otra, «que la autorización favorezca los intereses generales de la protección de la propiedad intelectual en España» [apartado 1 c)]. (FJ 9)

En lo que atañe a las facultades de control e inspección respecto a estas entidades de gestión, el Tribunal considera, en este caso sí, que por ser facultades de tipo ejecutivo corresponden a las CCAA recurrentes.

En el segundo voto particular a la STC —firmado por Viver i Pi-Sunyer y al que se adhiere Cruz Villalón— se pone de manifiesto la debilidad de los argumentos esgrimidos por la mayoría para negar la titularidad de las competencias ejecutivas controvertidas. En primer lugar, se critica la opción del Tribunal de excluir de la categoría de las competencias ejecutivas la potestad de otorgar la autorización administrativa previa a que las entidades gestoras puedan desarrollar sus funciones. En este sentido, se considera que de acuerdo con numerosa jurisprudencia constitucional, las actividades no normativas de las Administraciones nunca habían sido calificadas como legislativas, y se habían enmarcado, lógicamente, en el ámbito de la ejecución. En un segundo orden de consideraciones, se ataca el argumento del Tribunal que fundamenta en el «carácter unitario» del sistema que diseña la LPI la aprehensión de potestades ejecutivas, por parte del Estado, en una materia en la que sólo es competente para dictar la legislación. El magistrado disidente recuerda que en la STC 106/1987 (FJ 4) el Tribunal afirmó que:

> las dificultades que pueda entrañar una ejecución descentralizada de una determinada legislación no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente correspondan a una Comunidad Autónoma, pues en tal caso, bastaría que (en) el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia se dificultara artificialmente su ejecución autonómica, para justificar la negación o suspensión de esa competencia.

Asimismo, considera quien subscribe el voto particular, que el legislador para respetar las competencias autonómicas de ejecución, en cuanto a

la autorización y la revocación de los permisos de las entidades de gestión, podría haber fijado los puntos de conexión necesarios y los mecanismos de cooperación y coordinación que, combinados con la técnica anterior, pueden asegurar una ejecución eficaz y leal de la legislación del Estado. Es más, apunta, que el legislador deberá fijar estos criterios para articular las competencias ejecutivas de control e inspección que el Tribunal reconoce a las CCAA sobre las entidades de gestión que, recordémoslo, podrán actuar en todo el territorio del Estado. Finalmente, se critica el uso que hace la Sentencia del criterio territorial y se concluyen estas reflexiones exponiendo que: «(...) el territorio actúa, una vez más, de forma mecánica, como elemento habilitante de la competencia estatal, aunque en este caso no lo hace como título competencial autónomo, sino como insólito y extravagante, por heterogéneo, argumento coadyuvante para justificar el carácter legislativo de una autorización administrativa». Quizás por todo lo explicado, en el preámbulo de la Ley 23/2006, de 7 de julio, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, se subrayó que era necesario «en un futuro inmediato», entre otras cosas, delimitar de forma clara las competencias en la materia, entre el Estado y las CCAA.

En el caso del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, la competencia ejecutiva en materia de propiedad intelectual e industrial se atribuye a la Generalitat en el artículo 155. En dicho artículo, se establece, en primer lugar, la creación de un registro de los derechos de propiedad intelectual generados en Cataluña o de los que sean titulares personas con residencia habitual en Cataluña. Este registro deberá actuar coordinadamente y colaborar y compartir información con el Registro Estatal. En este caso, el estatuyente establece dos puntos de conexión para atribuir competencias al registro autonómico, por un lado, el lugar de «generación de los derechos» y por otro, alternativamente, la «residencia habitual de la persona» titular de dichos derechos (apartado 1. a). En opinión de Azpitarte Sánchez sobre esta previsión se ciernen sospechas de inconstitucionalidad, puesto que considera que la determinación de la jurisdicción de los registros debe incardinarse en la legislación sobre propiedad intelectual, competencia exclusiva estatal, que se vería invadida por esta previsión estatutaria.[245]

---

245 Azpitarte Sánchez, M. en el capítulo de la obra colectiva *Reformas Estatutarias y distribución de competencias* titulado «Propiedad intelectual e industrial» sostiene que la determinación de registro competente hecha en el EAC contradice lo dispuesto en el RD 281/2003, de 7 de

En segundo lugar, el artículo 155.1 b) se ocupa de atribuir la competencia de autorización y revocación de las entidades de gestión colectiva de los derechos de autor, superando la interpretación del sistema contenida en la jurisprudencia constitucional, respecto de aquellas entidades que actúen mayoritariamente, que no exclusivamente, en Cataluña. En lo que concierne a la constitucionalidad de este apartado el autor últimamente citado considera, y convenimos con él, que, por una parte, la redacción actual es contraria a la doctrina constitucional en la materia, aunque se alinea con lo dispuesto en los votos particulares y éstos se adaptan al concepto de «legislación sobre propiedad intelectual» y además considera que la homogeneidad del sistema de otorgamiento de autorizaciones se conseguirá con una regulación particularizada de las mismas pero no mediante un sistema centralizado de expedición.[246] Posteriormente analizaremos cómo ha quedado la distribución competencial en esta materia a la luz de la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Catalunya de 2006.

3.2.2.2 · Defensa de la competencia: un caso paradigmático[247]

Un caso que merece una especial atención, por la riqueza de los argumentos del Tribunal Constitucional y por la labor desarrollada por el legislador estatal, con posterioridad a la STC, es el protagonizado por una materia que no está recogida en la Constitución como tal: la defensa de la competencia en el mercado.

Con el objetivo de adaptar la normativa española al sistema comunitario, se promulgó la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC). Esta normativa ha sido modificada en numerosas ocasiones pero no se ha modificado en nada lo dispuesto en la legislación anterior respecto de la distribución de competencias en la materia. Por otro lado,

---

marzo que regula el Registro de la Propiedad Intelectual, y que aboga por la libre elección de registro, y concluye que «En definitiva se plantea la cuestión sobre el titular competente para señalar la jurisdicción de cada registro. En mi opinión, esta actividad —determinación del registro competente— es propia de la regulación del régimen jurídico del derecho de propiedad intelectual, soporte necesario de la actuación de ejecución y, por tanto, separada de ésta. Creo, por tanto, que el Ecat. incurre en inconstitucionalidad arrogándose un perfil competencial que se encuadra en la «legislación sobre la propiedad intelectual»*., op. cit.*, p. 862.

246 Azpitarte Sánchez, M.*, op. cit.*, p. 862.

247 Véase Pareja, C. y Velasco, C.: «Comentario al artículo 15 de la Ley de Defensa de Competencia». En: Massaguer, J.; Sala Arquer, J.M.; Floguera, J. y Gutiérrez, A. (dirs.) *Comentario a la Ley de Defensa de la Competencia*. (1ª ed.). Madrid: Thomson Civitas, 2008, pp. 435-449.

hacía años que la doctrina había puesto de manifiesto el escaso papel que la LDC concedía a las Comunidades Autónomas y contrastaba la situación del caso español con otros sistemas descentralizados políticamente y de tradición netamente federal, como los Estados Unidos o Alemania.[248]

La LDC fue impugnada ante el Tribunal Constitucional por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña y por el Gobierno Vasco, cuyos recursos de inconstitucionalidad fueron acumulados procesalmente.[249] La ley impugnada toma en consideración determinados acuerdos o actuaciones que puedan tener efectos perniciosos sobre la libre competencia en el mercado, alterando su funcionamiento y establece las medidas a emprender para corregir estas disfunciones, así como la autoridad competente para desarrollar estas actuaciones. Lo discutido de la Ley de Defensa de la Competencia era que para realizar las actuaciones de control, autorización y sanción en diversos ámbitos, otorgaba la aplicación *in totum* de la normativa a dos órganos de carácter centralizado y con competencia sobre todo el territorio: el Tribunal de Defensa de la Competencia y el Servicio de Defensa de la competencia.[250] En opinión de los recurrentes, la atribución de las competencias ejecutivas a estos dos órganos, vulnera la distribución de competencias ejecutivas establecida en el Bloque de la Constitucionalidad para dicha materia.

Antes de entrar a delimitar las competencias del Estado y de las CCAA sobre «defensa de la competencia» en el plano funcional, el Tribunal se ve obligado a establecer una delimitación material, puesto que la CE de 1978 no contiene ninguna referencia concreta a la materia en el artículo 149.1, sino que eran los Estatutos de Autonomía (artículos 10 EAPV y 12.1 EAC 1979) los que hacían referencia a este ámbito material. La argumentación de las CCAA recurrentes encuadra la materia «defensa de la competencia» dentro del título competencial «comercio interior», materia asumida por ambas «sin perjuicio» de la legislación estatal. Esta potestad legislativa

---

248 Véase José María Baño León. *Potestades administrativas y garantías de las empresas en el Derecho español de la competencia*. Madrid: McGraw-Hill, 1996, pp. 40-41.

249 Pese a que determinados autores afirmaran que: «No admite dudas que la regulación de la LDC no vulnera la Constitución, de acuerdo con la previsión de los Estatutos de Autonomía, que, como se recordará, salvan a la legislación de defensa de la competencia del círculo de influencia autonómico». Baño León, *op. cit*., p. 41.

250 El sistema institucional de Defensa de la competencia ha sido modificado por la Ley 15/2007, de 3 julio de defensa de la Competencia. Véanse los comentarios al respecto en la obra: Massaguer, J.; Sala Arquer, J.M.; Folguera, J. y Gutiérrez, A. (dirs.) *Comentario a la Ley de Defensa de la Competencia*. (1ª ed.). Madrid: Thomson Civitas, 2010.

estatal para dictar normativa en la materia, según el TC, debe entenderse dentro del título competencial del artículo 149.1.13 de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica».[251] Efectuada esta precisión, el Tribunal, avalando la interpretación de las CCAA recurrentes, considera que la expresión «sin perjuicio» reserva, de un lado, la legislación sobre la materia al Estado, mientras que la competencia ejecutiva quedaría, en principio, en el nivel autonómico.[252] Es decir, esta materia no ha quedado totalmente reservada a la titularidad estatal, sino que, en el momento ejecutivo, se permite la intervención autonómica fundamentada en el título «comercio interior». Se puede afirmar que las CCAA que hayan asumido la competencia en materia de comercio interior son competentes para aplicar parte de la LDC. Aunque según el Tribunal, esta competencia ejecutiva autonómica viene determinada y condicionada por la legislación estatal.[253] El Tribunal considera, en el FJ 6 de la STC que:

---

251 En la STC 208/1999 (FJ 6) se afirma que «(...) la competencia del Estado en la materia «defensa de la competencia» no dimana exclusivamente de la atribución estatutaria, como con olvido del encabezamiento del pertinente precepto estatutario (art. 12 EAC) argumenta la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña; sino que como hemos destacado en multitud de ocasiones, los Estatutos han de interpretarse en el marco predeterminado por la Constitución y, por lo tanto, la distribución competencial resultante ha de integrar como presupuesto las competencias que la Constitución reconoce al Estado. Descartando por su especificidad la competencia estatal 'ex' art. 149.1.11, dados los términos generales en que se plantea aquí la controversia, y el art. 149.1.1, por su carácter esencialmente normativo, procede analizar las competencias que al Estado corresponden en la materia a tenor del art. 149.1.13 CE (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica)».

252 Véase la STC 208/1999 (FJ 5) donde se sostiene que: «(...) la competencia sobre comercio interior se atribuye a las Comunidades Autónomas recurrentes sin perjuicio de la legislación del Estado sobre defensa de la competencia. De ese dato infieren las Comunidades recurrentes que la materia «defensa de competencia» se halla incardinada en «comercio interior» y que, por lo tanto, al reservarse al Estado en los Estatutos respectivos la «legislación» sobre defensa de la competencia, la ejecución queda, sin más, y con las limitaciones que luego veremos, atribuidas a las Comunidades Autónomas. Realmente, de no leerse el precepto como proponen los recurrentes, no se entendería fácilmente».

253 Una opinión crítica respecto de la delimitación material de las competencias realizada por el TC en esta sentencia la encontramos en: Belando Garín, B. «Defensa de la competencia y comercio interior». En: *REDA*, núm. 106 (2000), pp. 271-287, p. 274. Cases Pallarès, Ll. por el contrario apuntaba ya en al 1995 una interpretación de estos títulos competenciales en concordancia con la STC 208/1999, de 11 de noviembre en: *Derecho Administrativo de la Defensa de la Competencia*. Barcelona: EAPC-Marcial Pons, 1995, p. 429. La opinión de este autor se fundamenta en la clasificación de les diferentes formas de intervención administrativa en la materia realiza por Tornos. Véase Tornos Mas, J. «Comercio interior y exterior» en *Derecho Administrativo Económico*, Vol. II, dirigido por S. Martín-Retortillo, Madrid, 1991. P. Biglino Campos es crítica con el pronunciamiento en: *Principio de competencia, inconstitucionalidad*

> no sólo la normación, sino todas las actividades ejecutivas que determinen la configuración real del mercado único de ámbito nacional habrán de atribuirse al Estado, al que corresponderán, por lo tanto, las actuaciones ejecutivas en relación con aquellas prácticas que puedan alterar la libre competencia en un ámbito supracomunitario o en el conjunto del mercado nacional, aunque tales actos ejecutivos hayan de realizarse en el territorio de cualquiera de las Comunidades Autónomas recurrentes.[254]

El alcance de las competencias autonómicas de ejecución en la materia se determina en la STC a partir de una interpretación *a contrario* del fundamento jurídico que acabamos de transcribir, es decir, corresponderán a las CCAA las competencias ejecutivas respecto de las actuaciones que no alteren o no puedan alterar la libre competencia en el ámbito de más de una CA y que no tengan repercusión en el conjunto del mercado nacional, siempre que aquellas actuaciones de carácter ejecutivo tengan que desplegarse en los respectivos territorios autonómicos.[255]

La STC considera que, necesariamente, el Estado debe arbitrar los mecanismos que posibiliten la intervención autonómica de carácter ejecutivo, con el alcance citado, si quiere adaptar la normativa a la distribución de

---

y nulidad a la luz de la STC 208/1999, sobre la Ley 16/1989 de Defensa de la Competencia. *REDC* (Año 20) núm. 59, Mayo-Agosto, 2000, p. 312 (pp. 303-330).

254 Con ello las facultades de las CCAA se limitan a asuntos menores, de la misma opinión son Belando Garín, B., *op. cit.,* Pareja, C. y Velasco, C. «Comentario al artículo 15» en Massaguer, J.; Sala Arquer, J.M.; Folguera, J. y Gutiérrez, A. (dirs.) Comentario a la Ley de Defensa de la Competencia. (1ª ed.). Madrid: Thomson Civitas, 2010.

255 De acuerdo con la STC 208/1999 FJ 6, «La competencia ejecutiva que, en materia de defensa de la competencia, cabe atribuir a las CA, en virtud de la asunción de comercio interior se halla, pues, limitada a aquellas actuaciones ejecutivas que hayan de realizarse en su territorio y que no afecten al mercado supracomunitario (...) pero, con estas limitaciones, la competencia ejecutiva atribuida a las Comunidades Autónomas por sus respectivos Estatutos, no puede resultar enervada por la legislación del Estado» En opinión de Soriano García, J. E. «De esta forma, irónicamente también, será ahora una Ley ordinaria del Estado la que acabe estableciendo los límites de las competencias autonómicas *ex novo*. En ese campo de Agramante, por gracia de la Sentencia del Tribunal Constitucional, corresponde a una ley realizar el papel de distribuidor de competencias». «Comentario de urgencia a la Ley 1/2002». A: *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 218 (marzo-abril, 2002), p. 11. A esta afirmación de Soriano, se le puede contraponer la idea de que la labor del legislador estatal es establecer estos criterios de conexión para delimitar las competencias autonómicas de las estatales, y no *ex novo* y fruto de su libre voluntad, sino que como las competencias de las CCAA derivan de los Estatutos y de la Constitución, necesariamente el legislador deberá respetar las directrices marcadas por estos textos fundamentales que son los únicos que válidamente pueden atribuir competencias.

competencias operada por el Bloque de la Constitucionalidad. La intervención autonómica se podrá desarrollar, de acuerdo con los criterios de conexión establecidos por el Estado en virtud de sus competencias normativas (STC 208/1999, FJ 16). Así pues, los puntos de conexión o criterios de conexión, deberían servir para determinar cuál es el ente público cuyos órganos serán competentes para tramitar y resolver, tanto los expedientes sancionadores incoados de oficio o como consecuencia de una denuncia, como los expedientes de autorización iniciados, a solicitud de los operadores económicos interesados.

El Tribunal considera que todos los artículos relativos a las funciones del Tribunal de Defensa de la Competencia y del Servicio de Defensa de la Competencia que se enuncien sobre la cláusula «en todo o en parte del mercado nacional», son inconstitucionales, puesto que desconocen las competencias ejecutivas de las CCAA, competencias que podrán ejercer cuando los actos realizados dentro de sus respectivos territorios no tengan trascendencia más allá del mercado autonómico.[256] El Estado, y por tanto, el Tribunal de Defensa de la Competencia, según lo establecido por el propio Tribunal Constitucional en los fundamentos jurídicos de la Sentencia, conservan competencias de ejecución «en todo o en parte del territorio nacional». Sin embargo, debemos recordar que el Tribunal considera inconstitucional esta cláusula puesto que interpreta que si una conducta prohibida se produce únicamente en el territorio de una CA, siempre que ésta no afecte al conjunto del mercado estatal, las actuaciones ejecutivas que deban desarrollarse serán autonómicas.

El TC difirió la declaración de nulidad de diversos preceptos de la LDC (artículos 4, 7, 9, 10, 11 y 25 a. y c), para evitar, en palabras del Tribunal «un vacío [normativo] no conforme con la Constitución», hasta el momento en que el Estado fijase los puntos de conexión necesarios para que las CCAA pudieran ejercer las competencias ejecutivas que el TC les reconoció. En este caso, el Tribunal exhorta, en esta sentencia

---

256 «La pretensión de universalidad, en la atribución al Estado de las competencias ejecutivas queda patente ya en la Exposición de Motivos, donde se atribuye al Tribunal y al Servicio de Defensa de la Competencia la totalidad de la función aplicativa. Y se infiere del texto de la Ley en la medida en que se menciona a las CA para asignarles posibilidades y deberes de colaboración (art. 51 LDC) sin que, en ningún momento se les atribuya el más mínimo sector de la función ejecutiva. (...) En esta medida, y sólo en cuanto supone el desconocimiento de las competencias autonómicas, la cláusula «en todo o en parte del mercado nacional», que dichos preceptos contienen expresamente o por remisión, ha de ser declarada contraria al orden constitucional de competencias» STC 208/1999, (FJ 7).

apelativa, al legislador estatal para que reforme la normativa y la adecue a los parámetros constitucionalmente correctos en el periodo más breve posible, abogando por la lealtad constitucional, concretamente el TC dispone que: «'La lealtad constitucional obliga a todos' (STC 209/1990) y en este caso especialmente al Estado, a ponerle fin en el plazo más breve» FJ 8.[257]

La STC 208/1999, de 11 de noviembre, constata que el Estado «puede y debe articular los mecanismos de coordinación que garanticen la uniformidad de la disciplina de la competencia en todo el mercado nacional».[258] Pero el Legislador, en la Ley 1/2002 no se limita a establecer los «criterios de conexión pertinentes»[259] que reclama directamente la Sentencia, sino que establece tanto los puntos de conexión (artículo 1), como los mecanismos de resolución de conflictos. La Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las competencias del Estado y las CCAA en materia de Defensa de la Competencia es el resultado directo de la STC 208/1999, de 11 de noviembre, como hemos comentado con anterioridad. El Gobierno incumplió el mandato legislativo, pues presentó el proyecto de ley más de nueve meses más tarde de la fecha fijada. Todo el procedimiento legislativo desemboca finalmente en la aprobación de la Ley 1/2000 que, ciertamente, no obedece a la libre voluntad del legislador, si no que ésta se ve forzada por el correctivo jurisprudencial del TC.

Como ya afirmamos en otro lugar, el principal problema de la Ley 1/2002 es que recoge, casi de forma literal, el razonamiento de la STC 208/1999, de 11 de noviembre.[260] La imprecisión propia de los fundamentos jurídicos dictados por el Tribunal Constitucional —imprecisión necesaria para no caer en el establecimiento rígido de los criterios delimitadores de las competencias ejecutivas en la materia, pues esta es una labor que debe realizar el legislador positivo— se traslada, directamente, al articulado de la Ley y, concretamente, a su artículo primero. En atención a esos criterios, el ámbito que se descentraliza es, únicamente, el relativo a las prácticas restrictivas, donde, según la doctrina del TC, Estado y Comunidades Autónomas deberán compartir funciones ejecutivas. Por este moti-

---

257 Sobre las clasificaciones doctrinales de los tipos de sentencias del TC véase Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas. *La producción jurídica y su control por el Tribunal Constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999.

258 FJ 7 STC 208/1999.

259 FJ 8 STC 208/1999.

260 Pareja, C. y Velasco, C., *op. cit*., p. 441.

vo, el régimen que establece la Ley ha sido calificado como un supuesto de descentralización parcial de las competencias.[261]

Con relación a las prácticas restrictivas, en el apartado segundo del artículo 1 de la Ley 1/2002, se establecen lo que Martínez Lage ha considerado como «presunciones *iuris et de iure*»,[262] que al materializarse, constituyen un título atributivo de la totalidad de las competencias ejecutivas al Estado, en la materia que analizamos. Antes de entrar en el análisis concreto de este precepto legal, conviene recordar que la Ley 1/2002 no puede de ningún modo atribuir competencias a las CCAA, pues las competencias autonómicas, como ha quedado visto, se atribuyen directamente, en virtud de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía y de las otras normas pertenecientes al Bloque de la Constitucionalidad, por tanto los criterios de conexión utilizados deben estar en sintonía con lo dispuesto en el mismo.[263]

Los criterios o puntos de conexión establecidos por la Ley pretenden definir los casos en los que se podrá constatar una alteración, actual o potencial, de la libre competencia de las empresas en un mercado de carácter supraautonómico o que afecte al conjunto del mercado nacional, adquiriendo éstos el rol de los «criterios de conexión» reclamados por la STC. En el subapartado a) se tratan los supuestos que puedan afectar a la unidad del mercado estatal «entre otras causas» por razón de la dimensión del mercado afectado, la cuota de mercado de la empresa, la modalidad y el alcance de la restricción, o por los efectos sobre los competidores y consumidores finales. En el subapartado b) del precepto, se incluyen las conductas que puedan vulnerar el equilibrio económico entre las diversas partes del territorio nacional, que puedan afectar a la libre circulación y establecimiento de personas, servicios y mercancías, que puedan fraccionar el mercado nacional o que afecten al principio de igualdad de todos los españoles consagrado constitucionalmente.

El primer tema que hay que examinar, en relación con el apartado segundo del artículo 1 de la Ley 1/2002, es la razón que justifica el establecimiento de estas supuestas «presunciones *iuris et de iure*» o, en otras

---

261 Arzoz Santisteban, X., *op. cit.*, p. 12.

262 Martínez Lage, S.: «La aplicación del Derecho de la competencia por las Comunidades Autónomas: delimitación competencial». *Gaceta Jurídica*, núm. 218, marzo-abril 2002, pp. 3-9.

263 Véase Cases, Ll. «*Comentari de la Llei 1/2002, de 22 de febrer, de coordinació de les competències de l'Estat i les comunitats autònomes en matèria de defensa de la competència*». *Nota d'Economia* (núm. 74) 3r cuatrimestre, 2002, p. 123.

palabras, estos criterios que conectan los fenómenos expuestos con la competencia ejecutiva estatal.[264] Si atendemos a la exposición de motivos de la Ley, el establecimiento de las medidas que permiten a las CCAA ejercer las competencias que el TC les reconoce pasa, no obstante, por la necesidad de proteger la unidad de la economía nacional y la exigencia de un mercado único que permita al Estado el desarrollo de su competencia constitucional de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica —art. 149.1.13 de la Constitución— todo ello en aras a respetar la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica —arts. 139.1 y 149.1.1ª de la Ley Fundamental». En este punto, enlaza directamente con el FJ 6 de la STC, anteriormente comentado. Por eso que en el apartado a del artículo 1.2, se recogen las conductas susceptibles de afectar a la unidad del mercado, mientras que en la letra b) encontramos aquellos supuestos que pueden atentar contra otros principios constitucionalmente protegidos.[265]

Una primera consideración que podemos realizar es que nos encontramos ante una total indeterminación en las fórmulas empleadas para la redacción del precepto. A nuestro entender, esta redacción dista de ser modélica, desde un punto de vista jurídico-técnico, puesto que mediante, lo que podríamos denominar auténticas fórmulas en blanco se permite justificar la competencia de los órganos estatales en los asuntos que se planteen.[266] El problema se agrava, aún más, por el carácter meramente ejemplificativo del listado, puesto que se incluye la cláusula «entre otras causas». Aunque la utilización de la técnica de los puntos de conexión no es una labor sencilla, es evidente que debe buscarse un equilibrio entre la seguridad jurídica y el respeto al sistema de distribución competencial. Pese a estas consideraciones, la doctrina mercantilista que ha analizado el articulado de la

---

264 Arzoz Santisteban, x. considera: «No puede verse en estos conceptos indeterminados unas 'presunciones *iuris et de iure'* como considera Martínez Lage. Las presunciones recurren a datos contrastables, de hecho o de derecho, no utilizan conceptos indeterminados. El carácter de conceptos jurídicos indeterminados se pone de relieve con su opinión (la de Martínez Lage) manifestada posteriormente de que los cuatro criterios «no deben ser utilizados individualmente sino tomados como parámetros de utilización conjunta para determinar si nos hallamos en presencia de una conducta que pueda afectar a la unidad del mercado nacional (La aplicación del Derecho... *cit*, pp. 5-7)». Nota 117 del trabajo de Arzoz, p. 63.

265 Martínez Lage, *op. cit*., p. 6.

266 Véase Nadal, M. y Roca, J. (Coords.) *La descentralización de la política de defensa de la competencia en España: situación y perspectivas*. Barcelona: Instituto de la Empresa Familiar, 2003, pp. 47-48.

Ley 1/2002, se ha aproximado a la misma sin prestar mucha atención al impacto sobre las competencias de ejecución en la materia; la repercusión negativa sobre el sistema competencial de la norma es sistemáticamente minimizada al considerar como válidas las fórmulas establecidas por el legislador estatal con el fin de mantener la unidad económica del mercado nacional.

De acuerdo con los criterios establecidos en la LDC, la ejecución estatal en materia de defensa de la competencia es la regla general, mientras que la ejecución autonómica es la excepción, como comprobaremos a continuación. Debemos recordar igualmente lo establecido en la STC 329/1993, de 12 de noviembre, donde se declaró inconstitucional una norma cuya dicción era tan genérica y ambigua que legitimaba la intervención ejecutiva estatal en casi toda circunstancia, dejando de ser esta intervención excepcional para poder ser considerada normal o usual, en un ámbito material atribuido a las CCAA. Por tanto, en aquel caso, el TC consideró que se producía un vaciamiento efectivo de las competencias autonómicas. Esta doctrina últimamente citada no se ha tenido en cuenta en la materia que comentamos.

El artículo 1 de la Ley 1/2002 plantea varias disfunciones, a parte de los amplios criterios atributivos de competencias al Estado. El legislador le añadió un subapartado segundo que, si cabe, podría ser considerado todavía más problemático por la técnica jurídica y por la introducción de criterios finalistas que no concuerdan con la función principal de la norma que estamos analizando.[267] Recordemos que el artículo 1.2 b) indica que también se altera o se puede alterar la competencia en un ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado nacional, aunque una determinada conducta se realice únicamente en el territorio de una CA, cuando ésta «pueda atentar contra el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, implicar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libre circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional, suponer la compartimentación de los mercados o menoscabar las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el

267 La Exposición de Motivos de la Ley 1/2002, califica lo dispuesto en el segundo apartado del art. 1 como «reglas adicionales», es decir, como subraya Yanes Yanes se convierten en puntos de conexión alternativos que podrían virtualmente alterar el panorama previsto mediante los puntos de conexión principales, *op. cit.*, p. 52.

ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Estos criterios son los supuestos de hecho que legitiman la competencia estatal, aunque se califiquen como puntos de conexión. Respecto de ellos, la doctrina considera que parecen establecer un retorno al punto de partida, es decir al momento anterior a la STC 208/1999, de 11 de noviembre, y que justamente sanciona el Tribunal Constitucional con su pronunciamiento, puesto que el protagonismo ejecutivo queda en manos de las instancias estatales.[268]

Este precepto que analizamos bien podría ser calificado como una auténtica fusión de diversos preceptos constitucionales, concretamente, de los artículos 138.1, 139.2 y 149.1.1. Aunque los valores que pretende salvaguardar la disposición son fines legítimos desde un punto de vista constitucional, es discutible que el objetivo de una norma inserta en el sector de defensa de la competencia, tenga que ser, precisamente, la protección de estos fines constitucionales, que por otro lado pueden considerarse bastante heterogéneos. Debemos concluir que el recurso a estos tres artículos citados provoca una ampliación de la competencia estatal, y sólo se entiende por su vinculación con el artículo 2 de la CE de 1978. Estos tres artículos serían cautelas frente a las posibles disfunciones que se podrían producir por la puesta en práctica efectiva de los principios de pluralismo jurídico y la descentralización política y administrativa que prevén otras disposiciones constitucionales. Pero debemos recordar que estas cautelas se establecen en relación con las actuaciones de los poderes públicos, y no en relación con las actuaciones de los particulares que pongan en peligro la libre concurrencia en el ámbito económico, y es precisamente en este contexto donde hay que enmarcar a la Ley 1/2002, puesto que como el TC dictaminó en su STC 71/1982, de 30 de noviembre, la defensa de la competencia consiste en «la prevención y en su caso la represión de las situaciones que constituyen obstáculos creados por decisiones empresariales para el desarrollo de la competencia en el mercado».[269]

---

268 Yanes Yanes, *op. cit.*, p, 55.

269 Sobre este extremo, Martínez Lage, *op. cit.*, p. 8, considera que esta tendencia a la ampliación de los objetivos que ha sufrido el derecho español de defensa de la competencia es un proceso similar al que sucedió en el ordenamiento comunitario a lo largo de los años sesenta. Pero, ciertamente, no se pueden tratar en pie de igualdad situaciones que tienen un punto de partida diferente, ya que, en el caso comunitario, existía la necesidad de crear un mercado común único «*ex novo*», mientras que en el caso español este objetivo es inexistente. Por otra parte, hay que considerar que existen otros preceptos constitucionales que prevén cautelas para impedir la disgregación del mercado nacional.

Una mención especial merece la utilización, como base para justificar competencias de ejecución, de lo dispuesto en el artículo 149.1.1 de la CE, ya que la misma STC 208/1999, descarta este precepto «por su carácter esencialmente normativo». Esta consideración es una constante en la última jurisprudencia constitucional (excepto en materia de protección de datos personales) y en la STC 188/2001, se pone de manifiesto que «extravasan el ámbito propio del artículo 149.1.1 CE los preceptos (…) que atribuyen a los órganos centrales del Estado competencias de carácter ejecutivo» (FJ 13).

Dada la configuración extensiva de los criterios que legitiman el ejercicio de competencias de ejecución por parte del Estado, se produce un detrimento directo en las potestades ejecutivas en defensa de la competencia que las CCAA debieran poder ejercer, si se hubiera respetado la esencia de la STC 208/1999.[270] Examinaremos ahora las competencias ejecutivas de las CCAA, tal como resultan configuradas por el artículo 13 de la Ley 1/2002.

La ordenación de las competencias ejecutivas autonómicas viene condicionada por lo dispuesto en el FJ 6 de la STC 208/1999, en él se dispone que: «la competencia ejecutiva que, en materia de defensa de la competencia, cabe atribuir a las Comunidades Autónomas, en virtud de la asunción de comercio interior se halla, pues, limitada a aquellas actuaciones ejecutivas que hayan de realizarse en su territorio y que no afecten al mercado supracomunitario», y en él se contiene una confusión puesto que se asimila «el contenido de la competencia con su objeto».[271] Según la dicción de este pasaje, el TC parece sugerir que el punto de conexión a retener por el legislador estatal es el lugar donde deben realizarse las actuaciones administrativas, además, parece acumular un segundo criterio, esto es, que dichas actividades no afecten al mercado supracomunitario.

En opinión de Martínez Lage, la sentencia en el momento de configurar las competencias de ejecución establece dos criterios concurrentes, el primero lo encontraríamos en el FJ 6 de la STC y sería el lugar donde deban desarrollarse las actuaciones administrativas previstas en la LDC.

---

270 Según Feliu Torrent «(...) se constata que el margen de actuación sobre el que pueden operar las Comunidades Autónomas dependerá en buena medida de la calificación estatal de la conducta concreta con relación al mercado, que puede ser determinado por la distinción entre mercado autonómico-mercado supraautonómico, distinción que no parece adecuarse a la libre circulación de bienes en nuestro Estado prevista en el artículo 139.2 CE, ni a la pertenencia a un único mercado europeo», *op. cit.*, p. 85.

271 Arzoz Santisteban, S., *op. cit.*, p. 47.

El segundo debe buscarse en el FJ 7 de la STC donde se considera que «si se trata de actos realizados dentro del territorio de una Comunidad Autónoma y que carezcan de trascendencia sobre el mercado supraautonómico, la competencia ejecutiva, desde la perspectiva constitucional y estatutaria corresponde a las Comunidades Autónomas recurrentes». De este pasaje el punto de conexión a extraer sería el lugar de comisión de los actos infractores. A los dos criterios citados, parece añadirse, respectivamente, el criterio de la falta de trascendencia sobre el mercado supraautonómico, también de manera concurrente. Debemos destacar que esta previsión del TC contiene un sistema de puntos de conexión acumulativos. Consideramos que esta técnica, en cualquier caso, no favorece el respeto al contenido material de las competencias de autonómicas, ni les garantiza el ámbito competencial que el BC les reserva.[272]

Por el contrario, en contraposición a la crítica generalizada que se ha hecho a esta opción, Soriano considera que este artículo, partiendo del establecimiento de «criterios guía», consigue acertadamente el objetivo que se propone, es decir, la delimitación de las competencias ejecutivas estatales y autonómicas.[273]

El TC parece apuntar, en su pronunciamiento, que el criterio de conexión a retener es el lugar donde se deben desarrollar válidamente las competencias autonómicas de ejecución, es decir, su territorio. Éste nos parece un criterio sobrero y erróneo, si consideramos que no se compadece con la doctrina de los efectos, típica de la materia que analizamos.

El legislador, en vez de deshacer el entuerto, lo traslada al artículo 1 de la Ley 1/2002 y establece:

> Artículo 1. Puntos de conexión (...)
> 2. Corresponderá a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia el ejercicio en su territorio de las competencias reconocidas en la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, respecto de los procedimientos que tengan por objeto las conductas previstas en los artículos 1, 6 y 7 de la mencionada Ley, cuando las citadas conductas, sin afectar a un ámbito superior al de una Comunidad Autónoma o al conjunto del mercado nacional, alteren o puedan alterar la libre competencia en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma.

---

272 Arzoz Santisteban, X., *op. cit.*, p. 48.
273 Soriano, *op. cit.*, p. 13.

De la lectura del precepto, podemos constatar que el punto de conexión retenido por el legislador es el relativo al lugar de realización de las conductas infractoras, sin hacer mención alguna al lugar de realización de las actuaciones administrativas. La Ley deja esta cuestión en una «cierta ambigüedad»,[274] y pueden destacarse diversos impedimentos en relación con el ejercicio de competencias autonómicas respecto de empresas cuyo domicilio se encontrara ubicado en una CA diferente. Sin embargo dichos impedimentos para realizar determinadas actividades administrativas relacionadas con las facultades de sanción y inspección y con la necesaria notificación de los actos administrativos que deben realizarse en otra CA, de existir, son perfectamente superables.[275] Es práctica constante de las Administraciones local y autonómica cursar notificaciones a personas que se ubican fuera del ámbito territorial propio y, en el caso de la ejecución de sanciones, siempre se puede recurrir a la formalización de un convenio de colaboración entre las Administraciones interesadas.[276]

El principal problema, a nuestro entender, deriva de la exclusión de la «doctrina de los efectos» en el razonamiento constitucional, siendo esta doctrina la aceptada por los especialistas en Derecho de Defensa de la Competencia, y en la legislación tanto internacional como comunitaria.[277] Si se adoptara este criterio, correspondería ejercer sus competencias ejecutivas a la CA o a las Comunidades Autónomas —si son varias— en las que se produjeran los efectos de una conducta prohibida. Además, podríamos evaluar qué margen tiene el legislador estatal, después del pronunciamiento del TC, a la hora de establecer como criterio de conexión la superación del ámbito territorial de una CA, para legitimar las competencias ejecutivas estatales. En palabras de Arzoz, podríamos plantearnos «si el punto de conexión puede no ser meramente la «doctrina de los efectos», sino una interpretación restringida de la doctrina, en el sentido de que los efectos habrían de producirse *exclusivamente* en el territorio de una CA para que ésta fuera competente (una especie de doctrina de los efectos exclusivos)».[278]

---

274 Martínez Lage *op. cit*., p. 9.

275 Arzoz, X. *op, cit*, p. 48.

276 De hecho, en el apartado 4.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se explicita que las Administraciones Públicas deberán prestarse auxilio en la ejecución de sus respectivas competencias, facilitándose información y proporcionando, cuando fuera necesaria, la asistencia oportuna para que dicha ejecución se lleve a cabo.

277 Arzoz, X., *op. cit*., pp. 40 y ss.

278 *Ibidem*, p. 50.

La mayoría de los autores que han analizado la Sentencia consideran que ésta únicamente habría reconocido competencias ejecutivas a las CCAA en los supuestos en los que las prácticas colusorias no tuvieran efectos más allá del territorio de una Comunidad, puesto que si las conductas afectaran a dos o más, sería el Estado la única instancia legitimada para actuar. Con esta interpretación, cualquier afectación, por mínima y poco relevante que sea, en relación con el territorio de otra CA produce la pérdida automática de la competencia por parte de las instancias autonómicas.

Aunque esta lectura puede ser superada si consideramos que los sintagmas, «en un ámbito supraautonómico» y «en el conjunto del mercado nacional», utilizados por el TC y trasladados al artículo 1.3 de la Ley 1/2002 como «ámbito superior al de una Comunidad Autónoma» y «al conjunto del mercado nacional» no son «semánticamente equivalentes». En verdad, podrían existir determinadas conductas infractoras del principio de libre competencia, que pese a tener un carácter supraautonómico (afectando a varias CCAA) no serían susceptibles de afectar al conjunto del mercado nacional, debido a la diversidad de las condiciones económicas y demográficas de las diecisiete Comunidades. Y, si como recordamos, el Tribunal Constitucional considera que las competencias, tanto legislativas como ejecutivas, del Estado están directamente encaminadas a la configuración real de un mercado único nacional, la atribución de facultades ejecutivas a través de la cláusula «en el ámbito supracomunitario» no estaría justificada, ya que es posible que estas no tengan ningún tipo de incidencia real, sobre el conjunto del mercado nacional. En nuestra opinión, este criterio de conexión no sería suficiente para motivar la competencia estatal, ya que su competencia únicamente debería poder sustentarse en el caso en que una conducta afecte al «conjunto del mercado nacional».

En numerosas ocasiones, las repercusiones de los actos de los particulares o de los poderes públicos han justificado un traslado de la competencia, en determinadas materias, al Estado. También es cierto que el Tribunal ha mostrado, otras veces, una cierta flexibilidad para matizar los efectos de acoger de forma rígida el principio de la territorialidad de las competencias autonómicas como criterio para realizar la delimitación competencial, evitando una reducción, injustificada desde el punto de vista constitucional de las competencias autonómicas (por ejemplo en materia de espacios naturales).

Por el contrario constatamos, de nuevo en este caso, que el legislador utiliza el criterio estricto de la territorialidad con el fin de determinar las

competencias de las CCAA, sin darse cuenta de la incompatibilidad de introducir este criterio y establecer, al mismo tiempo, un verdadero sistema de puntos de conexión, puesto que «[C]uando los supuestos de hecho tienen inequívocamente dimensión intraautonómica (afectan exclusivamente al mercado de una sola CA) o inequívocamente dimensión estatal (afectan al conjunto del mercado nacional) no hay necesidad de puntos de conexión, porque racionalmente no existen varias posibilidades de atribución; basta el criterio territorial para la distribución de competencias».[279] Así pues, el concepto de punto de conexión que hemos definido en un apartado anterior y que se caracteriza por ser un elemento del supuesto de hecho interregional que posibilita la atribución de la competencia a una o a varias de las instancias políticas conectadas con aquel, es ajeno al mecanismo de delimitación competencial retenido por el legislador estatal en la Ley 1/2002. Por otro lado, habrían podido introducirse matices para atenuar la rigidez en la interpretación del principio de territorialidad. Uno de ellos pasaría por considerar que la Comunidad Autónoma competente es aquella donde se desarrollen principalmente los efectos de los ilícitos previstos en la LDC.

Para acabar, debemos recopilar las reflexiones críticas que se han versado a lo largo de este apartado y que básicamente derivan del alejamiento del legislador estatal de la doctrina de los efectos, en el momento de fijar los puntos de conexión. Del análisis del precepto donde se recogen estos puntos de conexión, podemos afirmar que el mismo reproduce el criterio de la territorialidad estricta, por lo que los puntos de conexión resultan totalmente innecesarios, ya que si un fenómeno se vincula únicamente con una Comunidad Autónoma, será necesariamente ésta la competente, siempre que no se produzca una afectación por mínima que sea en la esfera de otra Comunidad, lo que dejaría la competencia en manos del Estado. Observamos además que se han obviado los posibles y legítimos mecanismos de colaboración horizontal que podrían desarrollar las Comunidades Autónomas, en aquellos supuestos en los que una conducta ilícita afectase a un mercado superior al de una CA, pero cuya repercusión no tuviera trascendencia real sobre el conjunto del mercado nacional.

En fin, consideramos que el texto de la Ley 1/2002 ni garantiza suficientemente la titularidad autonómica de determinadas competencias de ejecución en la materia, ni es todo lo preciso que debería haber sido para evitar los previsibles conflictos interpretativos que se producirán en aplica-

279 Arzoz Santisteban, X., *op. cit.*, p. 61.

ción de la norma. Además, no podemos pasar por alto que la norma convierte a los órganos estatales en juez y parte puesto que son ellas las llamadas a interpretar y decidir cuándo estamos ante un supuesto que legitima la intervención estatal.[280]

Por ello, el estatuyente al aprobar el EAC de 2006 ha dispuesto que la competencia de la Generalitat de Cataluña abarque la función ejecutiva en diversos supuestos. Así, en el artículo 154, se establece que los órganos competentes de la Generalitat, principalmente el Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia, aplicarán la LDC cuando determinadas actividades económicas, desarrolladas principalmente en Cataluña, afecten o puedan alterar el mercado siempre que éste coincida, sin sobrepasarlo, con el ámbito territorial de Cataluña. Como vemos el precepto disocia la actividad económica, que debe darse principalmente en el territorio de Cataluña —primer punto de conexión que, de verificarse, atribuye la competencia al Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia[281]— de los efectos que tenga dicha actividad en el mercado —segundo punto de conexión retenido. Este segundo punto de conexión lo que hace es acotar, o restringir, la competencia del órgano autonómico a aquellos supuestos de alteración del mercado sin consecuencias fuera del mercado catalán.

Pese al afán del legislador por acotar y clarificar este ámbito competencial, se plantea, de nuevo, una duda respecto de aquellas conductas que afectan a un mercado que no ultrapasa el territorio de Cataluña y por tanto, en una primera lectura caerían bajo la competencia ejecutiva de la Generalitat, pero en tanto que el mercado catalán tuviera un peso específico importante en el conjunto del mercado estatal, se pondría en duda la competencia autonómica, de acuerdo con la interpretación del sistema antes estudiada. En el capítulo siguiente, contrastaremos la dicción actual del artículo relativo a la materia de defensa de la competencia del EAC de 2006, con la propuesta recogida en el texto de septiembre de 2005, ello nos permitirá observar los avances, si es que se han producido, en la asunción de competencias en este ámbito por parte de la CA.[282]

---

280 Cases, Ll. también sostiene la misma crítica sobre este artículo en el mismo sentido, *op. cit.*, pp. 117-118.

281 Regulado por la Ley 1/2009, de 12 de febrero, de la Autoridad Catalana de Defensa de la Competencia (BOE núm. 74, 27.03.09).

282 Martín Delgado, I. apunta la necesidad de clarificar los ámbitos competenciales en esta materia para evitar problemas de inconstitucionalidad. Véase «Defensa de la Competencia» de la obra *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, *op. cit.*, p. 509.

Igualmente, verificaremos qué posición ha adoptado el TC al respecto en la STC 31/2010.

3.2.3 · Los puntos de conexión en el esquema legislación estatal, desarrollo y ejecución autonómicos

En nuestro ordenamiento jurídico, el sistema de distribución del poder normativo presenta un esquema de compartición de potestades normativas entre el Estado y las CCAA, en numerosas materias. En estos casos, la legislación del Estado es básica y puede ser desarrollada por las CCAA, si han asumido esta competencia en sus respectivos Estatutos.[283] Se ha destacado que en aquellos supuestos en que las CCAA ostentan competencias legislativas respecto a las que el Estado tiene atribuidas la competencia para dictar las bases, la determinación de las competencias de cada ente territorial se realiza en dos tiempos y de forma altamente compleja. La ley estatal realiza en un primer momento una delimitación de los ámbitos competenciales. Dicha delimitación no posee en modo alguno un carácter atributivo de la competencia puesto que la atribución de competencias se realiza en la Constitución y en los EEAA. Mediante este juego de normas estatales y autonómicas se genera una «zona gris» y la interpretación que realice el Estado en el primer deslinde competencia establecido en la Ley básica afectará substancialmente a las facultades y poderes asumidos por las CCAA.[284]

Los puntos de conexión que el legislador estatal ha ido estableciendo en la normativa básica sirven para concretar el factor territorial del ámbito material de las competencias autonómicas. Por tanto, nunca habrán servido

---

283 En opinión que compartimos de Albertí Rovira, E.: «Así, la legislación estatal debe moverse estrictamente en el ámbito de lo básico, de los principios y criterios informadores del régimen jurídico de la materia o sector, sin que pueda agotar su normación o descender hasta niveles que impliquen dejar vacías de contenido las facultades normativas propias de las CCAA. Los poderes normativos de éstas derivan directamente de la Constitución y de su Estatuto, y no de la ley estatal básica, de modo que las CCAA no deben quedar limitadas a llenar los agujeros que graciosamente les haya dejado ésta. Precisamente porque no se trata de una atribución estatal, sino estatutaria, inserta en el bloque de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional puede revisar la extensión que el Estado haya dado a su legislación, para comprobar si se mueve dentro de los límites de su competencia». En: «Leyes medida y distribución de competencias…», *op. cit.*, p. 148.

284 Malaret, E.: «Algunas consideraciones en torno a la sentencia del Tribunal Constitucional 29/1986, de 20 de febrero». En: *Revista de Administración Pública*, núm. 111, (1986), pp. 275-290. La cita corresponde a la p. 289.

estos puntos de conexión para atribuir competencias a las CCAA, puesto que las competencias legislativas de desarrollo ya habían sido asumidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

En los supuestos en que existe presencia de la competencia estatal básica, los puntos de conexión establecidos por el Estado se han utilizado con dos finalidades distintas. Pese a que en nuestra opinión únicamente deberían de haber sido utilizados con un único propósito, como veremos. En primer lugar, los puntos de conexión incorporados en la normativa básica han servido para delimitar el ámbito material en que deben ejercer sus competencias normativas y ejecutivas (cuando el Estado se ha reservado facultades ejecutivas básicas) el Estado y las CCAA. En este sentido, al establecerse determinados puntos de conexión, se ha generado un ámbito material (substraído de la competencia autonómica) en el que la ley Estatal se aplica de forma única, sin que concurra una norma autonómica de desarrollo. En estos casos, debido a la supraterritorialidad del objeto sobre el que se ejerce la competencia se ha considerado que el ente legitimado para regular este objeto o fenómeno es el Estado. Por ende, la norma básica estatal pasa a ser la sola norma de aplicación homogénea en determinados supuestos.

En segundo lugar, los puntos de conexión se han utilizado para delimitar el alcance material, desde un punto de vista territorial, de las competencias legislativas de desarrollo y de ejecución de las CCAA. Es decir, los puntos de conexión han servido para ordenar la concurrencia de competencias legislativas y ejecutivas autonómicas sobre las diversas materias. Por ejemplo, las Comunidades Autónomas tienen competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de cajas de ahorro, pero no pueden ejercerlas sobre todas las cajas de ahorro creadas o radicadas en el Estado o sobre todas aquellas que operen en sus respectivos territorios. Consiguientemente, es preciso determinar —mediante un punto de conexión o un sistema de puntos de conexión— respecto a qué entidades puede ejercer legítimamente sus competencias cada una de las Comunidades Autónomas.

En nuestra opinión, esta última es la única finalidad constitucionalmente válida cuando se establecen puntos conexión en la normativa básica. El argumento de la supraterritorialidad —al que generalmente acude el legislador estatal para justificar la calificación de una materia como de competencia estatal básica— no nos parece de recibo puesto que reduce el alcance material de las competencias autonómicas, existiendo como exis-

ten mecanismos de coordinación y de colaboración entre las CCAA que podrían disminuir e incluso evitar los inconvenientes o riesgos derivados de la ejecución territoritorializada de diferentes legislaciones de desarrollo sobre objetos o fenómenos de carácter supraterritorial.

Al igual que en el supuestos de competencia legislativa exclusiva del Estado, el TC ha incardinado en la competencia legislativa estatal básica la facultad de establecer dichos puntos de conexión.[285] Por ello, se considera que en los casos en los que ni la CE ni los Estatutos de autonomía precisen el ámbito espacial, o criterio espacial explícito, es la ley estatal —si el Estado tiene competencia normativa ya sea exclusiva o básica— la que delimitará las competencias. También de acuerdo con la doctrina constitucional, el Estado «en virtud de las competencias normativas que posee [en esta materia] puede establecer los puntos de conexión que estime oportunos» (STC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6).[286] Estas normas estatales servirían para definir y precisar el alcance de las competencias autonómicas. El Tribunal y la doctrina enfatizan, obviamente, que estos puntos tendrán que ser constitucional y estatutariamente legítimos.[287]

Si se determina la competencia legislativa tanto exclusiva como básica del Estado, en un supuesto concreto, éste está facultado para establecer, unilateralmente, los puntos de conexión pertinentes y acordes con la materia para delimitar el ámbito de aplicación de la normativa estatal y autonómica.[288] En consecuencia, y puesto que se ha determinado que forma parte de la competencia estatal fijar estos criterios de conexión, si una Comunidad Autónoma establece en su normativa un criterio de conexión distinto al establecido por la legislación estatal, ésta se considerará viciada de inconstitucionalidad, por invasión competencial. Ello implica que las conexiones establecidas en la legislación estatal se trasladen, generalmente, a

---

285 Así lo afirma Roig Molés, E., *op. cit.*, p. 26. En el mismo sentido se pronuncia Salvador Sancho, A., *op. cit.*, p. 42.

286 Los autores siguientes se hacen eco de esta doctrina: Arzoz Santisteban, X., *op. cit.*, p. 17; Roig Molés, E., *op. cit.*, p. 26; Véase también Salvador Sancho, A., *op. cit.*, p. 40.

287 Arzoz Santisteban, X. constata que se ha producido una evolución jurisprudencial en relación al fundamento constitucional de la competencia estatal para implementar un único sistema de Derecho interregional en el ámbito del Derecho Público. Si bien, en un principio el TC citaba el art. 149.1.8, en sentencias posteriores, parece argumentar implícitamente que la facultad estatal para determinar estos puntos de conexión deriva de la potestad normativa básica del Estado en la materia. Véase nota 14 de la obra citada del autor donde se remiten a las SSTC 86/89, FJ 9; 243/94, FJ 3; 330/94, FJ 6 y 223/2000, F 11..., *op. cit.*, p. 17.

288 Pérez Milla, J.J., *op. cit.*, p. 29.

la legislación autonómica, lo que se traduce en una uniformidad de criterios de conexión tendente a evitar los conflictos.[289]

Partiendo de estas consideraciones, repasaremos, a continuación, la jurisprudencia constitucional desarrollada en los casos en que la competencia legislativa es compartida entre Estado y CCAA (bases/desarrollo) y la ejecución se ha atribuido a las CCAA. En este sentido, deberá entenderse que la ejecución se atribuye siempre a las CCAA, excepto en los discutibles supuestos en los que el Estado considere básicos elementos de carácter ejecutivo.

Para desarrollar este apartado, se ha preferido el enfoque temático porque este criterio permite una sencilla sistematización de los casos tratados en la jurisprudencia constitucional, a la vez que permite constatar la evolución cronológica de los criterios que utiliza el Tribunal Constitucional en relación con la técnica objeto de estudio. También diferenciaremos, en cada uno de los casos, si el legislador estatal ha establecido los puntos de conexión pertinentes para delimitar competencias legislativas o bien para deslindar facultades ejecutivas.

3.2.3.1 · Cajas de ahorro

Uno de los ámbitos materiales más problemáticos en los que se ha utilizado la técnica de los puntos de conexión es el referido a la competencia básica estatal, de carácter general, sobre la «ordenación del crédito, banca y seguros» y sobre las bases de la ordenación general de la economía —derivada de los artículos 149.1.11 y 149.1.13 de la Constitución— y su imbricación con títulos competenciales autonómicos más específicos que habrán de desarrollarse de acuerdo con lo establecido en la normación estatal aplicable. En concreto, la jurisprudencia en materia de cajas de ahorro nos permite examinar las reflexiones iniciales respecto a la utilización de puntos de conexión para ordenar la concurrencia de competencias autonómicas sobre una materia.[290]

---

289 Quizás por ello, por verse privados los legisladores autonómicos de poder establecer de forma unilateral el ámbito material de sus competencias legislativas, algunos de los nuevos Estatutos de autonomía —supraordinados a la legislación ordinaria estatal— han establecido factores espaciales explícitos que conectan determinadas materias con las competencias normativas de la Comunidad y que impedirían el establecimiento de criterios distintos en la legislación estatal. Esta cuestión es polémica y la analizaremos en apartados posteriores.

290 Sobre el régimen de distribución de competencias en materia de cajas de ahorro pueden con-

La primera de las sentencias que debemos analizar es la STC 48/1988, de 22 de marzo, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cataluña 15/1985, de Cajas de Ahorro de Cataluña y contra la Ley del Parlamento de Galicia 7/1985, de Cajas de ahorro Gallegas. El pronunciamiento del Tribunal declara inconstitucionales determinados preceptos de las leyes autonómicas, puesto que de ellos se deriva una ampliación extraterritorial de las competencias autonómicas, al establecer criterios de conexión distintos a los expresados en la norma estatal básica reguladora de la materia. Las normas autonómicas incluían como único punto de conexión para ejercer sus competencias el del domicilio social mientras que el Estado estableció, en la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro (LORCA), distintos puntos de conexión en función del ámbito relativo a las Cajas de Ahorro que se pretenda regular.

En este caso, según el TC, la competencia del Estado en materia de cajas de ahorro deriva del artículo 149.1.13 de la Constitución que le habilita para establecer las bases y ejercer la coordinación sobre la planificación general de la actividad económica. Por el contrario, en los Estatutos de Autonomía, sí se explicitan las competencias de ambas CCAA sobre las Cajas de Ahorro, y ello es reconocido por el TC como el título específico a tener en cuenta en el momento de enjuiciar la constitucionalidad de las normas impugnadas (FJ 2 de la STC 48/1988). El Tribunal considera que el título competencial que ampara la competencia estatal horizontal, antes citada, le faculta para establecer, mediante las bases, una delimitación de las competencias entre el Estado y las CCAA, siempre teniendo en cuenta el carácter territorial de las competencias autonómicas. Ello no obstante, precisa el Tribunal, debe compadecerse con la posibilidad de admitir consecuencias de hecho extraterritoriales derivadas del ejercicio de las competencias autonómicas, y con las excepciones que se incluyan en los Estatu-

---

sultarse, entre otras, las siguientes obras (por orden alfabético): Carrasco Canals, C.: «Competencias sobre Cajas de Ahorro: Las Comunidades Autónomas y el Banco de España». En: Revista de estudios de la administración local y autonómica (núm. 251), 1991, pp. 493-556. Malaret i García, E.: «Comentario a la Leyes 15/1985, de 1 de julio, de Cajas de Ahorro de Cataluña y 7/1985, de 17 de julio, de Cajas de Ahorro gallegas». En: *Autonomies*: *Revista catalana de derecho público* (núm. 2-3), 1985, pp. 117-122. Porcar Rodilla, A.: «Comentario a la STC 96/1996, de 30 de mayo: competencias de disciplina e intervención de las comunidades autónomas en materia de cajas de ahorro, cooperativas de crédito y otras entidades de crédito». En: *Corts*: *Anuario de derecho parlamentario* (núm. 3), 1997, pp. 193-212.

tos de Autonomía y de las normas empleadas para la resolución de conflictos de leyes (FJ 4 STC 48/1988).[291]

En materia de Cajas de Ahorro, el legislador estatal establece conexiones territoriales distintas, con voluntad de delimitar las competencias respecto de la actividad de las Cajas de Ahorro. Es decir, por un lado, si se trata de ordenar las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas, ejercidas a través de su Administración, como pueden ser las de inspección y sanción, y el régimen normativo que se vincula a este tipo de actividad, se opta por establecer el régimen acorde con el principio de la territorialidad estricta. Con ello, resulta innecesario establecer puntos de conexión, ya que se atribuye a la competencia sobre toda la actividad que se realice en su territorio.

Mientras que por otro lado, si lo que se intenta es disciplinar la aplicación de las diferentes normas autonómicas que regulan la organización de las personas jurídicas (Cajas de Ahorro) se dispone que debe aplicarse la norma definida por el estatuto personal de la entidad derivado de una conexión fijada por el legislador estatal, que no es otra que la del domicilio social. Ciertamente, como recuerda Pérez Milla, «el Estatuto personal de las Cajas tiene vocación de aplicabilidad aún en situaciones no localizadas en el territorio de una CA».[292] En este supuesto la operación del Tribunal Constitucional consiste en «reconducir a la unidad»[293] los puntos de conexión establecidos en la normativa autonómica impugnada, esto es, se declaran inconstitucionales determinados preceptos autonómicos por no respetar la delimitación competencial establecida por el Estado en virtud de su normativa básica.

La delimitación competencial establecida por el Estado en la LORCA desapoderaba a las CCAA de toda facultad respecto de aquellas entidades cuyo volumen de negocios captados fuera del territorio de una Comunidad

---

291 Esta afirmación también se reitera en la STC 33/2005, de 17 de febrero de 2005: «En definitiva, el hecho de que los actos de las Comunidades Autónomas puedan originar consecuencias más allá de sus límites territoriales no puede dar lugar a que se les despoje de las facultades que les corresponden, porque ello equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación. Así, reiteradamente hemos declarado [por todas, STC 126/2002, de 20 de mayo, FJ 9 a)] que la limitación territorial de la eficacia de normas y actos de las Comunidades Autónomas no puede significar, en modo alguno, que les esté vedado, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional» (FJ 11).

292 *Op. cit.*, p. 32.

293 Salvador Sancho, *op. cit.*, p. 49.

Autónoma superase el 50% de su actividad. Este extremo se discute en la STC 48/1988 y el Tribunal considera que la disposición de la LORCA que así lo planteaba era inconstitucional, puesto que no se puede encontrar fundamento a la misma ni en la Constitución, ni en los Estatutos de Autonomía de las CCAA cuyas normas reguladoras de las Cajas de Ahorro habían sido impugnadas precisamente por no compadecerse tampoco en este punto con lo dispuesto en la norma estatal.

Respecto de la potestad disciplinaria a ejercer sobre estas entidades financieras cuando teniendo el domicilio social en una CA, desarrollen actividades en territorio de otra Comunidad, en la STC 49/1988 el Tribunal deja claro que en ningún caso el ente competente es la CA en la que tiene radicado su domicilio, aunque tampoco lo es el Estado, sino la Comunidad en cuyo territorio se realicen dichas actividades. La argumentación que alega las dificultades prácticas a la hora de implementar este sistema y que defiende la competencia estatal, es desactivada por el Tribunal al considerar que «Es de advertir, sin embargo, que el Estado puede dictar normas básicas que en estos casos, como en otros, aseguran la buena ordenación del crédito en todo el territorio nacional» (FJ 30). Es decir, el Tribunal deja sin sustento constitucional una competencia estatal de carácter supraautonómico en este caso, considerando que el Estado mediante la fijación de las bases puede cumplir con la labor de ordenación del crédito.

En la actualidad, el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, en el artículo 120, recoge la competencia autonómica en materia de cajas de ahorro. La competencia en la materia se gradúa (con uso de alguna de las siguientes fórmulas «exclusiva…respetando lo que establezca el Estado», «compartida», «de acuerdo con la legislación estatal») en función de las submaterias que la componen, pero respecto al factor espacial, la competencia abarca las cajas de ahorros domiciliadas en territorio catalán. Es decir, el punto de conexión retenido por el estatuyente es el domicilio de la entidad.[294] En lo tocante a las agrupaciones de cajas, el mencionado artícu-

294 En opinión de Oliver León, B. de la jurisprudencia constitucional se deduce que: «la capacidad estatal para la determinación del contenido básico no tiene la misma intensidad» respecto de la organización interna de las Cajas de Ahorro y de su actividad crediticia «siendo mayor el margen autonómico en todo lo relativo a la organización de las Cajas de Ahorros. Siguiendo esta lógica, el artículo 120» del EAC de 2006 «incorpora una relación de aquellos elementos que 'en todo caso' forman parte de la competencia exclusiva autonómica en relación con la organización de las Cajas de Ahorro con domicilio en su territorio. Como ya se ha adelantado, dicha relación quiere reflejar una extensa producción jurisprudencial que, desde la asunción del carácter material de las bases estatales, ha ido perfilando la compleja distribución de competencias

lo circunscribe, con una formulación diferente aunque el sentido sea idéntico, la competencia de la Generalitat respecto de aquellas entidades con sede social en Cataluña. El TC ha tenido la oportunidad de analizar la constitucionalidad de este precepto y a su opinión nos referiremos en apartados posteriores del presente trabajo.

3.2.3.2 · Cooperativas de crédito

En el caso de las cooperativas de crédito y de las competencias que sobre éstas ostentan las Comunidades Autónomas debemos precisar que son consideradas intermediarios financieros y, por tanto están mediatizadas por la competencia estatal para fijar las bases de la ordenación del crédito.[295] En la STC 44/1984, de 27 de marzo, que resuelve un conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno del País Vasco en relación con una resolución de la Dirección General de Cooperativas (del antiguo Ministerio de Trabajo, Sanidad y Asuntos Sociales) por la que se calificó de forma favorable la modificación parcial de una sociedad cooperativa de crédito limitada, el TC equiparó, en términos competenciales, a las cooperativas de créditos con las cajas de ahorro. En este caso, si la actividad de crédito afecta a una Comunidad distinta a aquélla donde tiene el domicilio la cooperativa, y debido a «los posibles conflictos de intereses que la realización de operaciones financieras lleva consigo» y teniendo en cuenta el carácter supracomunitario de la actividad cooperativa y el interés público, el Tribunal justifica la competencia estatal sobre las mismas (FJ 2). En dicha STC el Tribunal dictamina que la Comunidad es competente para ejercer sus potestades sobre las cooperativas de crédito de ámbito provincial y comunitario, pero no sobre aquellas cooperativas que desarrollen actividades crediticias estables más allá de los límites de la CA, debido al carácter territorial de dichas competencias, aunque tal condicionamiento, como sabemos, debe interpretarse de forma flexible. Sobre las cooperativas cuyo

---

entre el nivel estatal y el autonómico». En: «Cajas de Ahorro, entidades financieras y de crédito». Incluido en *Reformas Estatutarias y distribución de competencias*, *op. cit.*, p. 423.

295 Véanse entre otras las SSTC 204/1993, de 17 de junio, FJ 3, y 275/2000, de 16 de noviembre, FJ 4. Sobre este ámbito material Salvador Sancho, A. apunta que «en estos casos la competencia autonómica ya no es exclusiva (cooperativas), pues incide la competencia estatal sobre las «bases de ordenación del crédito» (art. 149.1.11ª CE), lo que, en opinión del Tribunal, permite al Estado realizar funciones ejecutivas (autorización previa para la constitución de las cooperativas) de carácter básico, *op. cit.*, p. 51.

ámbito de actuación crediticio sea supracomunitario el ente competente para el control y gestión de la constitución y modificación de los Estatutos sociales es el Estado.

En relación con la misma materia, el Tribunal Constitucional tuvo que pronunciarse, en la STC 291/2005, de 10 de noviembre de 2005, sobre el ámbito de aplicación de determinados preceptos de la Ley estatal de Cooperativas (Ley 27/1999), puesto que esta materia (cooperativas) es competencia exclusiva de las CCAA. La sentencia resuelve un recurso de inconstitucionalidad promovido por la Junta de Andalucía en relación con el art. 54 de la Ley 55/1999, de 29 diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se da una nueva redacción al art. 104 de la Ley 27/1999, de 16 julio, de cooperativas. La cuestión a dilucidar era la aplicabilidad subsidiaria de determinados preceptos de la Ley, extremo que negaban los recurrentes. En este caso, el Tribunal considera que, para que pueda aplicarse la Ley estatal, deben darse dos requisitos cumulativamente:

> que en los propios estatutos de la entidad se contemple que su ámbito de actuación supera los límites autonómicos y, además, que en él realicen efectivamente actividad cooperativizada. (…) Es decir, como ya hemos indicado anteriormente, la concurrencia de ambos requisitos, material —desarrollo de la actividad financiera con los socios más allá del territorio autonómico— y formal —que exista previsión estatutaria— para que pueda examinarse la concurrencia de los parámetros de aplicabilidad de la Ley 27/1999 enunciados en su art. 2 (FJ 8).

Finalmente, una de las cuestiones destacables de esta sentencia es la alusión del Tribunal a la ya comentada doctrina de la supraterritorialidad. La opinión del TC es que el precepto impugnado no se aparta de dicha doctrina, ya que en este supuesto no es aplicable, en tanto que ésta se ocupa de los casos en los que se produce una gestión centralizada de competencias ejecutivas, no de los supuestos en los que el legislador estatal establece los puntos de conexión necesarios para determinar la aplicabilidad de una legislación común de las cooperativas y supletoria a las cooperativas de crédito (FJ 9). Es decir, la doctrina de la supraterritorialidad, de acuerdo con este pronunciamiento del Tribunal Constitucional, puede ser aplicada en aquellos supuestos en los que se determinen puntos de conexión para la determinación del ente competente para ejercer potestades ejecutivas, pero

no para valorar la actividad del legislador cuando establece los criterios de conexión que, de verificarse, hacen aplicable la normativa estatal.

3.2.3.3 · Seguros

Otro de los pronunciamientos relevantes de la jurisprudencia constitucional concerniente a la utilización de puntos de conexión para articular la delimitación competencial en una materia sometida al régimen de compartición (bases estatales/legislación de desarrollo y ejecución autonómicas) es la STC 86/1989, de 11 de mayo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña y por el Gobierno Vasco, contra diversos preceptos de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de ordenación del seguro privado.[296] En materia de seguros privados, el marco competencial establecido por el artículo 149.1.11 CE otorga la competencia al Estado sobre las bases de la ordenación de los seguros. Correlativamente, las CCAA podrán asumir competencias de desarrollo legislativo y de ejecución de las citadas bases, y así lo hicieron las Comunidades recurrentes en sus respectivos Estatutos de Autonomía (arts. 11.2. a del EAPV y 10.1.4 EAC).[297]

De nuevo, el Tribunal Constitucional se encuentra planteada la cuestión del alcance material y funcional de las bases estatales que regulan un determinado sector, puesto que los recurrentes consideran que las bases han de dejar libre un espacio que permita el ejercicio de las competencias autonómicas. Esta alegación genérica se plasma, concretamente, en la impugnación del artículo 39.2 de la Ley 33/1984 que establece un triple punto de conexión (domicilio social, ámbito de operaciones y localización de los riesgos) para determinar el ámbito de actuación de las competencias autonómicas.[298]

---

296 Un análisis acrítico de los supuestos aquí analizados se encuentra en: Salvador Sancho, A., *op. cit*., pp. 53-57. Por otro lado, una opinión divergente puede verse en Feliu Torrent, D., *op. cit*., p. 82-83.

297 Art. 10.1.: En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que aquella legislación establezca, corresponde a la Generalitat el desarrollo legislativo y la ejecución de las materias siguientes: (…) Ordenación del crédito, banca y seguros.

298 El TC justifica la constitucionalidad del establecimiento de este triple punto de conexión en el FJ 11: «(...) Así, el requisito de que el ámbito de operaciones se circunscriba al territorio de la Comunidad requiere efectivamente que la contratación de los seguros se produzca dentro del mismo, pero ello no obsta a que puedan realizarse fuera de aquel ámbito las actividades, instrumentales y ajenas a la típica aseguradora, que sean precisas. En cuanto al requisito de que

Las Comunidades recurrentes consideran que el único punto de conexión que garantiza el respeto debido al orden competencial establecido en la materia por el BC es el del domicilio. En el caso que analizamos es importante señalar que con el establecimiento de este triple punto de conexión se determinaría, por un lado, el ordenamiento autonómico aplicable a una determinada empresa aseguradora, y por el otro, se legitimaría el ejercicio de las competencias autonómicas de ejecución de la legislación estatal. Lo que sucede es que el Tribunal acoge la interpretación estricta del principio de la territorialidad de las competencias autonómicas y da por válido el establecimiento de este triple punto de conexión. Por tanto, las competencias autonómicas, tanto normativas como de ejecución de la legislación estatal, sin diferencia, se reducen a entidades que tengan el domicilio social en la Comunidad, que realicen la contratación de los seguros exclusivamente dentro del territorio de la Comunidad y que el riesgo o el interés asegurados estén localizados dentro del territorio. En su argumentación, el TC considera que con la impugnación del artículo 39.2 (puntos de conexión) se plantean dos problemas diferentes:

> aunque estrechamente relacionados entre si, el de la territorialidad de las competencias autonómicas y el de la determinación de la norma —estatal o autonómica—, aplicable a las diversas entidades de seguros. En efecto, es claro que la eficacia de las competencias de las Comunidades Autónomas se encuentra, por su propia naturaleza, limitada a su propio territorio. Ahora bien, resulta evidente que, en materias como la del seguro privado, en la que las entidades a ella dedicada pueden extender su actividad más allá del territorio de una Comunidad Autónoma, la plasmación de la eficacia territorial de las competencias autonómicas requiere determinar con precisión qué entidades quedan sometidas a las competencias de cada Comunidad Autónoma y cuáles a las del Estado. (FJ 9).

---

la localización del riesgo asegurado se límite también al territorio de la Comunidad, no ha de identificarse dicha localización con el lugar concreto en que el riesgo se consuma (como hace el Gobierno vasco), sino más bien con la localización del interés asegurado (...) Tal interpretación (…) permite mantener la constitucionalidad del precepto impugnado. Debe tenerse además en cuenta que la omisión de tal requisito de localización del riesgo dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, podría originar consecuencias contrarias a la territorialidad de las competencias autonómicas, como la posibilidad de que una entidad se dedicara al aseguramiento de riesgos localizados fuera de su territorio, con la consiguiente invasión de competencias estatales o de otra Comunidad Autónoma».

El Tribunal considera que si se omitiera el requisito de la localización territorial del riesgo, se estaría obviando el criterio de la territorialidad de las competencias autonómicas y se permitirían invasiones competenciales sobre otras Comunidades Autónomas o sobre competencias estatales. Es decir, el Tribunal considera que en aquellos supuestos en los que las entidades aseguradoras quieran desarrollar su actividad en más de una Comunidad Autónoma, o cuando falte alguno de los criterios de conexión establecidos, la competencia normativa pero también algunas facultades de mera ejecución de la legislación estatal, corresponden a los poderes centrales por considerarse así en las bases de la ordenación del sector.

La opción de la mayoría, en esta sentencia, es contestada en dos votos particulares por los magistrados López Guerra y Leguina Villa, quienes afirman que determinados preceptos considerados constitucionales vulneran el orden competencial establecido en la materia puesto que reservan al Estado, al amparo del concepto de bases, determinadas actuaciones ejecutivas que corresponden a las CCAA. En concreto, el primer magistrado considera que se sustraen competencias ejecutivas a las CCAA, aunque el mismo artículo 39 de la Ley 33/1984 se las reconoce, en la medida en que la Ley de Ordenación del seguro privado exige la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda, como requisito previo para poder realizar operaciones de seguro a las Sociedades Anónimas y a las mutuas de seguros, así como la aprobación por el mismo Ministerio del plan de actuación de las citadas mutuas, y con todo, también respecto de aquellas entidades que tengan el domicilio social en una CA que haya asumido estatutariamente las competencias de desarrollo y ejecución de las bases de la ordenación del seguro privado, y que limiten su ámbito de actuación y la localización de los riesgos al territorio de esta Comunidad.

Por otro lado, Leguina Villa considera que la facultad de autorización no supone que se otorgue a las CCAA con competencias de ejecución una potestad discrecional cuyo ejercicio implique una ruptura, o la puesta en peligro, de la unidad de la ordenación básica del seguro privado en todo el Estado. Por ello, sostiene que las facultades de ejecución deberían corresponder a las CCAA, en relación con las entidades aseguradoras que operan dentro de su territorio.

En el caso analizado, el legislador estatal establece los criterios de conexión (triple punto de conexión acumulativo) que considera necesarios para poder vincular un supuesto de hecho con la competencia autonómica o con la competencia estatal y, con ello, restringe notablemente el

ámbito de actuación de las Comunidades Autónomas. El TC valida esta interpretación del sistema y no valora de forma negativa la reducción del contenido material de las competencias autonómicas, si cabe más sensible en el caso de las competencias ejecutivas. Esta limitación se da siempre que se acoge el principio de territorialidad estricto allí donde no está constitucionalmente previsto. En esta materia el factor espacial no está recogido de forma explícita, ni en la Constitución, ni en los Estatutos de autonomía. El Tribunal argumenta que la regulación establecida por el legislador estatal es válida porque todas las conexiones o puntos de conexión expresan un lazo directo con territorio. Y ello porque el legislador ha pretendido que tal vinculación sea efectiva y preserve la seguridad jurídica. En este supuesto, con una argumentación pobre, el Tribunal equipara seguridad jurídica con intervención estatal, como si sólo con esta intervención estatal pudiera garantizarse tal principio. Tal argumento, por otro lado, no se compadece con admitir como punto de conexión el ámbito de desarrollo de la actividad, puesto que esto conlleva un cambio de régimen jurídico con sólo realizar actividades puntuales en el territorio de otra Comunidad Autónoma.

Asimismo, al igual que en el caso de defensa de la competencia, se percibe la incompatibilidad de establecer un verdadero sistema de puntos de conexión y acoger a la vez el principio de la territorialidad estricta de las competencias autonómicas, ya que si un determinado supuesto únicamente tiene vínculos con una sola Comunidad Autónoma, lógicamente, será ésta la legitimada para ejercer sus competencias, sin que sea necesario establecer dicho sistema de articulación competencial. En este caso, el sistema de puntos de conexión establecido no permite el ejercicio de las competencias autonómicas, si existe en el supuesto de hecho cualquier elemento de supraterritorialidad, negándose correlativamente la legitimidad de los posibles efectos extraterritoriales derivados del ejercicio de competencias autonómicas.

La siguiente sentencia relevante en materia de seguros es la STC 330/1994, de 15 de diciembre, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña, contra la Disposición Adicional (DA) primera, en relación con diversos preceptos de la Ley 9/1992, de 30 de abril, de Mediación en Seguros Privados. El motivo de impugnación de prácticamente la totalidad de la reglamentación establecida por esta norma legal es doble: por un lado, la Generalitat argumenta que la actividad de mediación de seguros debe seguir un

régimen diferente de distribución competencial respecto al establecido para la actividad de seguros privados, y del otro, se arguye que las normas básicas estatales contienen una regulación excesivamente detallada. Esta regulación básica estatal no da cabida, por tanto, ni a la normativa autonómica de desarrollo, ni tampoco a la ejecución.

El principal problema que encara la sentencia se refiere a la pretendida inconstitucionalidad del apartado segundo de la Disposición Adicional Primera, puesto que circunscribe las competencias, tanto normativas como ejecutivas, de las CCAA a aquellos mediadores y colegios profesionales respecto de los que se verifique un doble punto de conexión acumulativo: la Comunidad Autónoma únicamente será competente cuando el domicilio del mediador y su ámbito de operaciones se limiten al territorio de la CA. En cualquier otro caso, la instancia competente será el Estado.

Según el TC, es lícito que el legislador estatal establezca los puntos de conexión para «determinar el ámbito de ejercicio de las competencias autonómicas» y recuerda que nos encontramos en un supuesto «sustancialmente igual al de la controversia que produjo el art. 39.2 de la Ley de Ordenación de Seguros Privados y que fue resulto por la STC 89/1986». Los títulos competenciales que justifican esta actuación estatal de fijación de los puntos de conexión se basan en los artículos 149.1.11 y 149.1.8 de la CE, de acuerdo con el TC. Apunta también el Tribunal que estas competencias «permiten al legislador estatal, al tiempo de formalizar las bases, delimitar territorialmente el ejercicio de las competencias autonómicas señalando los puntos de conexión territoriales propios de la materia» (FJ 6 de la sentencia que estamos analizando). A continuación, el Tribunal considera respecto de los puntos de conexión establecidos por el legislador —de acuerdo con pronunciamientos anteriores— que «no cabe apreciar que la solución fijada en la Ley resulte 'arbitraria o manifiestamente infundada' (STC 156/1993)». Es decir, el Tribunal, en verdad, no controla los efectos que provoca el establecimiento de este doble punto de conexión acumulativo, que no son otros que la reducción drástica del ámbito material sobre el que la Generalitat de Cataluña puede ejercer competencias, en primer lugar y, en segundo lugar, la distorsión que produce sobre el sistema de Administraciones Públicas, ya que fomenta una duplicidad de aparatos burocráticos que actúan sobre el mismo sector y sobre el que se ejercen las mismas funciones, con la única diferencia que el Estado se reserva todas las competencias sobre las entidades de mayor relieve y peso económico, quedando en el ámbito autonómico, aquellas de menor importancia o de

importancia residual.[299] Lo único que controla el Tribunal, desde un punto de vista meramente formal, es que las conexiones no sean arbitrarias o manifiestamente infundadas. En nuestra opinión el Tribunal olvida que el Bloque de la Constitucionalidad es el canon hermenéutico que debe utilizar, en el momento de sopesar la legitimidad constitucional de los puntos de conexión establecidos por el legislador estatal. En su control —como veremos— no debería limitarse a verificar únicamente si éstos son fruto del capricho del legislador, sino que debería pronunciarse sobre si los mismos respetan los parámetros de distribución de competencias establecidos en cada materia por la Constitución y los Estatutos y los principios constitucionales que informan nuestro modelo de Estado.[300]

Finalmente, en materia de seguros, debemos analizar la STC 173/2005, de 27 de octubre de 2005, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña contra diversas disposiciones de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados. En dicha sentencia se reitera la jurisprudencia versada en los pronunciamientos anteriores ya comentados, si

---

299 Véase en el mismo sentido el voto particular formulado a la STC por el magistrado Viver Pi-Sunyer. En el voto particular a la STC 173/2005 se considera por parte de los magistrados Casas y Pérez Tremps que: «El establecimiento de puntos de conexión en significación y número tales que, como en este caso, limitan la actuación de las CCAA en la formación y ejecución normativa a una intraterritorialidad reforzada (…) supone muy señaladamente, además, que las competencias de las Comunidades Autónomas se restrinjan a actuaciones de segundo orden, en cuanto a su relevancia y significación, en el espacio económico (…)» esto determina que el ejercicio de las competencias autonómicas «se proyecto sólo sobre los agentes y sectores menos dinámicos».

300 Por otro lado, debemos subrayar que la sentencia está imbuida de la concepción rígida del principio de la territorialidad que se predica de las competencias autonómicas, como se pone de relieve en el Voto particular formulado por el magistrado Viver i Pi-Sunyer, al que se adscriben los magistrados Cruz Villalón y Mendizábal Allende. En el voto particular, se manifiesta que en este caso el «territorio» se ha convertido en un título habilitante indirecto, por el juego de la cláusula residual y se advierte que su uso generalizado —fuera de los ámbitos en que la CE lo señala explícitamente como parámetro para efectuar la distribución competencial— podría hacer cambiar, de forma substancial, los criterios basilares de la organización territorial del Estado, consagrados en el BC. El magistrado critica, además, que la STC se aparte de la jurisprudencia fijada en sentencias anteriores, en concreto la 329/1994 y la 243/1994 y, no cree justificada, de acuerdo con estos pronunciamientos, la traslación —en bloque— de las competencias normativas y ejecutivas al Estado, respecto de aquellas entidades de mediación de seguros que operen en un ámbito superior al de una CA, puesto que no se dan las circunstancias excepcionales previstas en la jurisprudencia para poder considerar legítimo este trasvase competencial. Finalmente, el magistrado considera que esta interpretación del sistema «supone reducir a las Comunidades Autónomas a la condición de gestores de fenómenos estrictamente locales e intereses particularistas, en lugar de reconocerles el carácter de copartícipes en la gestión de asuntos de dimensión y relieve general».

bien se matiza levemente para permitir una cierta flexibilidad en la interpretación de los puntos de conexión establecidos.[301] Es decir, en esta STC se aclara que el criterio del riesgo asegurado no debe ser entendido de un modo estrictamente territorial, sino en relación con el interés asegurado, queriendo significar que el domicilio del tomador del seguro deberá estar sito en la CA, en el caso de los seguros de vida, o bien si el contrato se refiere a bienes raíces, los inmuebles asegurados deben estar radicados en territorio de la CA que pretenda ejercer sus competencias sobre la compañía aseguradora. Lo que impide el punto de conexión fijado por el legislador y convalidado por el TC es que las CCAA ejerzan sus competencias sobre entidades que se dediquen a asegurar riesgos (entendidos como acabamos de exponer) que se sitúen fuera de su ámbito territorial, porque otra solución, según lo establecido en el FJ 9 de la STC, «podría originar consecuencias contrarias a la territorialidad de las competencias autonómicas, como la posibilidad de que una entidad se dedicara al aseguramiento de riesgos localizados fuera de su territorio con la consiguiente invasión de competencias estatales o de otra CA (FJ 11)». Consideramos que esta afirmación del Tribunal no es del todo precisa, ya que las consecuencias contrarias a la territorialidad —en la interpretación actual del sistema— no se derivan de la actuación de la entidad, al asegurar riesgos fuera del territorio de la CA, sino de la posibilidad de que una CA no vinculada al supuesto —mediante los tres criterios de conexión cumulativos

301 La misma argumentación se recoge en la STS, de 10 de octubre de 2006, de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso de Administrativo (Magistrado ponente Eduardo Espín Templado) por la que se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Generalitat de Catalunya contra el Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Centro de Documentación Judicial mutualidades de previsión social. En la STS, el Tribunal Supremo afirma que se ha aceptado que sea el propio legislador quien remita al ejercicio de la potestad reglamentaria el complemento de lo básico, puesto que esa remisión en abstracto a las normas reglamentarias para regular materias básicas no tiene por qué suponer necesariamente que esas normas vulnerarían las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Igualmente, respecto a la vulneración de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre las mutualidades de previsión social y la necesidad de una autorización válida en todo el espacio económico europeo otorgada por el Estado, según el TS, no suplanta la competencia autonómica de autorización definitiva de la ampliación de prestaciones y sólo la limita en el caso de que aquélla sea denegada. Finalmente, el Tribunal Supremo subraya que los puntos de conexión establecidos por el legislador estatal no representan en este caso una reserva a favor del Estado del ejercicio centralizado de competencias ejecutivas, con el consiguiente vaciamiento de las competencias autonómicas, sino una delimitación del alcance territorial de las facultades autonómicas sobre las entidades aseguradoras. De acuerdo con el Tribunal Supremo, los puntos de conexión establecidos concretan el principio de territorialidad de las competencias autonómicas y plasman la vinculación directa de la actividad sobre la que se ejercen y el territorio autonómico.

previstos— ejerza sus competencias sobre éste. Además, en nuestra opinión, la conexión utilizada en la norma atributiva o delimitadora de competencias debe reflejar una territorialidad suficiente, pero no total (en el sentido de acoger la interpretación estricta del principio de territorialidad). Es decir, debe existir una vinculación suficiente, aunque no necesariamente exclusiva, entre la entidad y la CA que pretenda ejercer sus competencias sobre ella.

La argumentación del TC podría ser rebatida, considerando que, al regir en nuestro sistema los principios de libre circulación de bienes y personas y de unidad de mercado (aunque éstos se han considerado generalmente límites a las competencias autonómicas), se podrían validar los posibles efectos extraterritoriales de la norma autonómica reguladora de las empresas de seguros cuya única conexión con la Comunidad Autónoma fuera el domicilio social. Esto es, en la práctica, lo que sucede en el sistema comunitario, en el sistema diseñado por las Directivas aprobadas en la materia. En nuestra opinión, esta situación pone de manifiesto una de las paradojas que la integración europea supone para las CCAA y para sus competencias. Es decir, el Estado acepta soluciones en el ámbito comunitario, que posteriormente no implementa en el ámbito interno: mientras que el Estado admite determinados criterios de conexión para operar la distribución competencial en el ámbito comunitario (único punto de conexión, domicilio para las empresas de seguro, o la doctrina de los efectos en materia de defensa de la competencia), porque justamente favorece el mantenimiento de sus competencias en el conjunto de la Unión, al trasponer la legislación comunitaria, en el plano interno, provoca —mediante la utilización de puntos de conexión derivados de una concepción estricta del principio de territorialidad— una disminución del ámbito material de las competencias de las Comunidades Autónomas.[302]

Para concluir, hay que subrayar que, en la STC que comentamos, el Tribunal parece establecer las pautas a seguir si se pretende realizar un análisis jurídico y una valoración constitucional de los puntos de conexión que pueda establecer el Estado en ejercicio de sus competencias normativas básicas. Los argumentos que acoge el Tribunal resumidamente son, por un lado, la licitud constitucional del establecimiento de hasta tres puntos de conexión cumulativos, si con ello el legislador pretende garantizar la seguridad jurídica —aunque esta operación implique una intervención única-

302 Feliu Torrent, D., *op. cit.*, pp. 75-76 y 82-83. Véase también, el voto particular a la STC 173/2005, de 23 de junio, firmado por Casas y Pérez Tremps.

mente del Estado y pese a que el principio seguridad jurídica no determina o exige una única solución posible— y una «vinculación directa con el territorio» y, por otro, la necesaria prohibición de los efectos extraterritoriales de las competencias autonómicas, para evitar la invasión competencial respecto del Estado o de otras CCAA.

En la actualidad, el EAC de 2006, establece en su artículo 126 la competencia compartida sobre la estructura, la organización y el funcionamiento de las entidades físicas y jurídicas —diferentes de las mutualidades de previsión social no integradas en el régimen de la Seguridad Social puesto que la competencia sobre las mismas se califica como exclusiva— que actúan en el mercado asegurador «de acuerdo con los principios, reglas y estándares mínimos fijados en la legislación estatal». Asimismo, la Generalitat es competente para ejecutar la legislación estatal en todos aquellos supuestos de actuación reglada de la Administración. Finalmente, también se atribuye la competencia compartida en disciplina, inspección y sanción de las entidades aseguradoras. Curiosamente, en dicho artículo, el legislador estatuyente ha renunciado a establecer punto de conexión alguno entre la competencia de la Generalitat y el objeto de la competencia, por ello entendemos que en esta materia no se alterado el sistema de distribución competencial en cuanto la dimensión territorial del ámbito material de la competencia autonómica.

3.2.4 · Los puntos de conexión en supuestos de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas

En este apartado analizaremos si el Estado puede establecer puntos de conexión incluso en las materias en las que las CCAA ostentan las competencias de manera exclusiva. Como vamos a ver, hay varias opiniones al respecto. Según Salvador Sancho la competencia para establecer puntos de conexión «extraterritoriales» pertenece necesariamente al Estado,[303] incluso si la materia en la que se establecen es de competencia exclusiva de las CCAA. Una posición más matizada al respecto es la mantenida por Pérez Milla quien considera que para que el Estado pueda ejercer competencias legislativas sobre una determinada materia debe apoyarse en un título competencial específico y por tanto no puede basar en títulos competenciales «residuales» la delimitación —mediante pun-

303 Salvador Sancho, A., *op. cit.*, p. 51.

tos de conexión— ni de sus competencias, ni tampoco de las de las CCAA.[304]

La competencia estatal en estos supuestos es derivada por la doctrina de la imposibilidad de que las normas autonómicas establezcan criterios de conexión no estrictamente territoriales. Es decir, dicha competencia se sustenta en la prohibición de que las normas autonómicas regulen el tráfico jurídico externo a su territorio, o dicho de otro modo, de que las normas autonómicas se erijan en normas de solución de conflictos normativos y de delimitación de sus competencias.

En el caso en que las materias estén atribuidas en exclusiva a las CCAA es posible encontrar tantas regulaciones autonómicas como Comunidades hayan ejercido sus potestades normativas y ejecutivas. Dos soluciones diferentes podrían extraerse en función de si existe o no presencia de la competencia legislativa exclusiva estatal en la materia. En el caso de existir presencia de la competencia legislativa estatal, sería posible la aplicación de una solución muy debatida por la doctrina, que no sería otra que solucionar los conflictos de leyes ocasionados por la convivencia de diversos ordenamientos jurídico-públicos por medio de un Derecho interregional de naturaleza estatal, haciendo un paralelismo con lo que sucede en el ámbito civil. La competencia estatal que permite la existencia de un único sistema de resolución de conflictos de leyes interregionales en el ámbito civil se fundamenta en el art. 149.1.8 CE.

En nuestra opinión este título competencial difícilmente podría amparar una solución de estas características en el ámbito del Derecho Público, aunque el TC, en su STC 86/1989, de 11 de mayo, considera que es competencia estatal, con base en este artículo, establecer los puntos de conexión pertinentes.[305] Este argumento es desechado posteriormente y de forma rápida en la jurisprudencia del TC, aunque se incardina en la competencia legislativa estatal básica o plena (como hemos visto en el apartado anterior) la facultad de establecer dichos puntos de conexión.[306] Asimismo, el Tribunal y la doctrina enfatizan, obviamente, que estos puntos tendrán que ser constitucional y estatutariamente legítimos.[307]

---

304 Pérez Milla, J.J., *op. cit.*, p. 42.

305 Véase Blasco Esteve, A. en *Territori i competències autonòmiques*, 1a ed. Barcelona: Generalitat de Catalunya - Institut d'Estudis Autonòmics, 1990, pp. 58-59.

306 Roig Molés, E., *op. cit.*, p. 26. En el mismo sentido se pronuncia Salvador Sancho, A., *op. cit.*, p. 42.

307 Arzoz Santisteban, X. constata que se ha producido una evolución jurisprudencial en relación al fundamento constitucional de la competencia estatal para implementar un único sistema de

Sin embargo, esta solución no parece casar con aquellos supuestos en los que las CCAA tengan asumida la competencia legislativa de forma exclusiva sobre una materia, y nos es posible plantear una alternativa, aunque polémica, y no aceptada por gran parte de la doctrina. La alternativa pasa por dilucidar si las CCAA pueden aprobar, además del derecho sustantivo producto de sus competencias, normas que determinen el ámbito de aplicación de ese derecho sustantivo.[308] Es lo que la doctrina española encabezada por González Campos ha venido a denominar «normas materiales autolimitadas». Estas normas establecerían sus propios ámbitos de aplicación a todos los niveles, tanto espacial y material, como temporal, sin incidir claro está en las competencias de otras CCAA o del Estado.[309] Y, a nuestro entender, ello no debería suponer un quebrantamiento de las normas de funcionamiento de nuestro sistema de distribución del poder porque el principio de competencia fuerza limitar el poder en el espacio, aunque le sea consustancial un cierto grado de eficacia extraterritorial.

3.2.4.1 · Cooperativas

En esta materia, competencia exclusiva de las CCAA asumida estatutariamente, ya en 1979, la jurisprudencia constitucional arranca con la STC 72/1983, de 29 de julio, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley Vasca 11/1982, de 11 de febrero de cooperativas. El punto de conexión utilizado por la normativa autonómica para vincular las cooperativas con las potestades de la Comunidad era el domicilio. De forma explícita la norma rechazaba la relevancia de las actividades realizadas por las cooperativas fuera del territorio vasco y, por tanto, no utilizaba este criterio como punto de conexión. Es decir, la voluntad de la norma era

---

Derecho interregional en el ámbito del Derecho Público. Si bien, en un principio el TC citaba el art. 149.1.8, en sentencias posteriores, parece argumentar implícitamente que la facultad estatal para determinar estos puntos de conexión deriva de la potestad normativa básica del Estado en la materia. *Véase* nota 14 de la obra citada «Véase SSTC 86/89, FJ 9; 243/94, FJ 3; 330/94, FJ 6; 223/2000, FJ 11...», *op. cit.*, p. 17.

308 Blasco Esteve, A., *op. cit.*, p. 54.

309 González Campos, *op. cit.*, p. 17. En el mismo sentido se pronuncia Pérez Milla, J. J., *op. cit.*, p. 18. Aunque según Salvador Sancho, A.: «(...) estando estas últimas [las competencias autonómicas] constreñidas, en principio y como regla general, a la regulación de situaciones localizadas en el ámbito territorial autonómico extravasaría ese límite tanto la regulación de supuestos de localización supraterritorial como la regulación de los criterios de resolución de conflictos con otras normas autonómicas reguladoras de la misma materia, pues ninguna Comunidad dispone de competencia para imponer sus parámetros a las demás», *op. cit.*, p. 45.

ser aplicada a las cooperativas domiciliadas en territorio de la CA, con independencia del lugar en el que éstas realizaran sus actividades. La primera objeción del Tribunal a esta formulación fue considerar que la CA únicamente es competente para normar y ejercer sus competencias ejecutivas sobre las cooperativas que realicen «principalmente» su actividad típica en territorio vasco (art. 20.6 del EAPV).

Por otra parte, el Tribunal no niega que la regulación vasca sobre las cooperativas domiciliadas en su territorio, y que realicen principalmente su actividad en el mismo, pueda tener repercusiones fuera, e incluso es posible que dichas sociedades cooperativas establezcan relaciones con terceros más allá de los límites territoriales de la Comunidad en la que está domiciliada. Lo que el Tribunal considera contrario al orden constitucional es que la normativa vasca pudiese ser aplicada a las relaciones típicas de la actividad cooperativa desarrolladas fuera del territorio de la CA. Y ello, considera el Tribunal, porque resulta contrario al principio de territorialidad de las competencias autonómicas establecido para la materia con la formulación antes citada, contraviniendo lo dispuesto en la cláusula residual del artículo 149.3 CE. Puesto que la Constitución no reserva de modo directo y expreso competencia alguna en materia de cooperativas al Estado, de acuerdo con el art. 149.3 CE, la Comunidad ostenta las competencias que haya asumido en su Estatuto, correspondiendo al Estado las no asumidas.

Este argumento del Tribunal permite considerar competente al Estado para establecer los puntos de conexión pertinentes en cualquier materia de competencia exclusiva autonómica. Es decir, la competencia estatal en estos supuestos se deriva de la combinación del precepto estatutario en cuestión que asuma la competencia sobre una determinada materia, competencia necesariamente territorial, con la cláusula residual del artículo 149.3 CE, que jugaría a favor del Estado para establecer las normas que disciplinen el tráfico jurídico interregional en la materia y que permiten al Estado crear una zona competencial a su favor respecto de las cooperativas cuyo ámbito de actuación supere el territorio de una Comunidad Autónoma. Pérez Milla, por su parte, es especialmente crítico con esta opción del legislador estatal ya que considera que la Ley del Estado en materia de cooperativas fue dictada careciendo del título competencial adecuado, en detrimento del ámbito competencial que les corresponde en exclusiva a las CCAA. Aunque, por otro lado, este autor considera que existen otros títulos competenciales susceptibles de amparar la competencia estatal en la materia que tratamos al amparo de los artículos 149.1.6 CE (legislación mercantil) y/o 149.1.8 CE

(legislación civil y si se considera aplicable, aunque plantea sus dudas al respecto, «las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas»).[310] Precisamente, el Tribunal considera que la norma vasca se convierte en una norma que permite dirimir conflictos de leyes y, por tanto, también podría ser considerada contraria a lo dispuesto en el artículo 149.1.8 que reserva la competencia exclusiva para establecer «normas para resolver los conflictos de leyes» al Estado. Esta opinión jurisprudencial ha sido criticada por la doctrina y también ha sido progresivamente abandonada por el Tribunal, como ya hemos comentado.[311]

A diferencia de lo que opina Pérez Milla, a nuestro parecer, sería difícilmente justificable que el Estado intentase ampararse en la existencia de un «interés» supraterritorial en la materia para dictar «criterios de conexión material», pese a que, de hecho, esta opción parece latente en la Ley 27/1999, de 16 de julio de Cooperativas,[312] puesto que el legislador estatal no explicita, ni en la exposición de motivos ni en las disposiciones finales o adicional, qué titulo competencial le ampara para promulgar dicha Ley.[313] De todas formas, el autor últimamente citado considera que, necesariamente, deben respetarse las competencias autonómicas en la materia al fijarse los criterios de conexión pertinentes en una norma estatal y no considera ajustado al sistema de distribución competencial que la legislación estatal pueda establecer una división entre cooperativas de régimen autonómico o de régimen estatal, generando *ex nihil* una competencia a favor del Estado sobre aquellas cooperativas cuyo ámbito de actuación tenga carácter supracomunitario.[314]

Esta parece ser la opción implícita en la modificación del EAC. La nueva redacción dada en 2006 atribuye la competencia exclusiva en materia de cooperativas, desgranando como en artículos anteriores las submate-

---

310 Pérez Milla, J.J., *op. cit.*, p. 43.

311 «Basta señalar ahora que en la doctrina posterior la eficacia expansiva del artículo 149.1.8 CE hacia materias ajenas al ámbito privado en el problema que analizados se ha ido diluyendo y no aparece referencia al mismo en las resoluciones sobre los puntos de conexión…». Salvador Sancho, A., *op. cit.*, p. 51.

312 Artículo 2. Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas: «Ámbito de aplicación. La presente Ley será de aplicación: A) A las sociedades cooperativas que desarrollen su actividad cooperativizada en el territorio de varias Comunidades Autónomas, excepto cuando en una de ellas se desarrolle con carácter principal. B) A las sociedades cooperativas que realicen principalmente su actividad cooperativizada en las ciudades de Ceuta y Melilla».

313 Pérez Milla, J.J., *op. cit.*, p. 43.

314 Pérez Milla, J.J., *op. cit.*, pp. 43 y 44.

rias encuadradas en la materia principal, aunque en este supuesto sin establecer punto de conexión alguno, asumiendo por tanto la distribución competencial delimitada en su jurisprudencia por el Tribunal Constitucional. Analizaremos, en el capítulo siguiente, qué alternativas podrían haberse dispuesto para modificar la distribución competencial en esta materia. Dichas alternativas se encuentran en la Propuesta de Reforma del EAC de 1979 de septiembre de 2005. Asimismo, veremos qué conclusiones ha extraído el TC sobre la materia en su STC 31/2010, al enjuiciar la constitucionalidad del EAC de 2006.

3.2.4.2 · Asociaciones y fundaciones

La distribución competencial en materia de asociaciones fue interpretada primeramente en la STC 173/1998, de 23 de julio,[315] interpretación que se ha reiterado también en la STC 133/2006, de 27 de abril.[316] La doc-

---

315 Puede verse un resumen crítico de la STC en Pérez Oller, A. M. En En: «Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional español 173/1998, de 23 de julio (BOE 18/08/98), sobre la Ley Vasca de Asociaciones». Texto disponible en: http://www.delrioabogados.com/espeleolex/comenta.htm (última visita: 08.07.08). En el FJ 9 señala el TC «El art. 149.1.1 CE habilita, pues, al Estado para regular el contenido primario, las facultades elementales y los límites esenciales en aquello que sea necesario para asegurar una igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho de asociación. La legislación que con base en este precepto constitucional pueda dictar el Estado deberá sin duda ser respetada por el legislador autonómico titular de la competencia sobre determinadas asociaciones. Constituirá también un *prius* del que deberá partir la regulación de las mismas». Véase también: Salas Murillo, S.: «Comentario a la STC 173/1998, de 23 de julio, sobre la Ley vasca de Asociaciones». En: *Anuario de Derecho Civil* – Núm. LII-3, julio 1999, disponible en: http://vlex.com/vid/381648 (última consulta, 08.07.08); Pascual Medrano; M.A.: «La Sentencia del Tribunal Constitucional 173/1998, sobre la Ley Vasca de Asociaciones». En: *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, (núm. 1), 1999, pp. 1845-1864.

316 La STC 133/2006 resuelve un recurso de inconstitucionalidad planteado por el Parlamento de la Generalitat de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley Orgánica reguladora del derecho de asociación y en el FJ 2 se afirma respecto de la competencia exclusiva de las CCAA en la materia que: «Finalmente, se hace hincapié en la necesaria inserción sistemática de estas competencias autonómicas exclusivas en el bloque de la constitucionalidad, advirtiéndose que «se halla acotada en cuanto a la titularidad y condicionada en cuanto a su ejercicio por los diversos preceptos constitucionales» (FJ 6). En particular, se identifican dos límites fundamentales: «que la Comunidad Autónoma, al regular el régimen jurídico de las asociaciones sometidas a su competencia, no puede entrar a regular el desarrollo directo de los elementos esenciales del derecho fundamental de asociación. Este es un ámbito reservado al Estado ex art. 81.1 CE y las normas que las Cortes Generales pueden dictar en su ejercicio constituyen un prius del que necesariamente debe partir la Comunidad Autónoma al regular, no el derecho de asociación en cuanto tal, sino el régimen de las asociaciones que surgen del ejercicio de ese

trina jurisprudencial consideró que aunque únicamente los textos estatutarios contemplaran esta materia competencial, puesto que en ninguno de los listados de los artículos 148 y 149 CE existe mención alguna al supuesto, el Estado no estaba desapoderado de competencias en este ámbito. Por un lado, de la lectura del bloque de la Constitucionalidad se pudo determinar que determinadas CCAA (Andalucía, Cataluña, País Vasco, Comunidad de Navarra, Valencia e Islas Canarias) ostentan competencias plenas respecto de un tipo concreto de asociaciones, mientras que el resto de Comunidades únicamente asumieron competencias ejecutivas, es decir, para implementar la legislación del Estado. Los títulos habilitadores de la competencia estatal en este ámbito, por un lado, derivan del artículo 149.1.1 CE, y, por otro, de la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 81 CE para desarrollar el derecho fundamental de asociación consagrado en el artículo 22 de la Constitución, aunque ciertamente como también recordó el Tribunal la reserva de Ley Orgánica no es un título competencial y responde a un origen jurídico distinto.[317]

Además de lo comentado, en esta materia, de nuevo, existe una partición competencial operada bajo el prisma del territorio en el que operan estas entidades. Por un lado, el Estado es competente para legislar y ejecutar su legislación sobre las asociaciones cuyo ámbito de actuación cubra la totalidad del ámbito territorial del Estado, y por otro, también sobre aquellas asociaciones «que no desarrollen principalmente sus funciones en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma», según lo dispuesto en el artículo 25 (Registro Nacional de Asociaciones) de la Ley Orgánica

derecho» y que «en las asociaciones objeto de la competencia autonómica existen elementos de muy diversa índole, civiles, administrativos, procesales, fiscales e incluso penales, sobre los que el Estado tiene títulos competenciales que deben hacerse compatibles con el título exclusivo atribuido a la Comunidad Autónoma» (*ibidem*)».

317 Como recoge Salas Murillo, *op cit*., en el FJ 7 de la Sentencia que comentamos, el TC advierte que, como reserva de Ley orgánica, «no contiene en puridad, ningún título competencial habilitante en favor del Estado», y que, «lo más relevante para la resolución del recurso de inconstitucionalidad... radica... en la delimitación del alcance material de la reserva de Ley orgánica y en la determinación de en qué medida esta delimitación debe hacerse a partir del sistema de distribución de competencias». Por ello según el TC el constituyente decidió «reservar al Estado ex artículo 81.1 CE la regulación de los aspectos esenciales, el desarrollo directo del derecho en abstracto o en cuanto tal, en tanto que se atribuye la regulación de la materia sobre la que se proyecta el derecho al legislador ordinario, estatal o autonómico, con competencias sectoriales sobre la misma (SSTC 127/1994, 61/1997 y en relación concretamente con el derecho de asociación, SSTC 67/1985 y 157/1992)».

1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.[318] Mientras que las Comunidades Autónomas, podrán legislar —en su caso— de acuerdo con la legislación básica estatal y respetando la reserva de LO, y ejecutar la legislación (estatal o autonómica) respecto de aquellas asociaciones con un ámbito espacial de operaciones circunscrito al territorio de la Comunidad, o bien respecto de aquellas cuyas funciones se desarrollen principalmente, que no exclusivamente, en el territorio de la misma.

Con este esquema competencial ha operado también el estatuyente al aprobar la reforma del EAC de 2006, y en consecuencia, en su artículo 118.1, se dispone que la Generalitat es competente de forma exclusiva para regular las asociaciones que cumplan «mayoritariamente» sus funciones en territorio de Cataluña, aunque podrán desarrollar actividades fuera siempre que no supongan una quiebra de dicho punto de conexión.[319]

A su vez y como en el caso de las cooperativas y de las asociaciones, en materia de fundaciones nada se explicita respecto a la distribución competencial en la Constitución de 1978. Según lo dispuesto en la STC 341/2005 de 21 de diciembre, las CCAA son competentes de forma exclusiva sobre aquellas fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en sus respectivos territorios, mientras que el Estado es competente para establecer el régimen jurídico de las fundaciones en los aspectos civiles y procesales (ex. artículo 149.1.8 y 6 CE). Es decir, la distribución competencial pivota en este caso de una doble distinción: por un lado, la legislación sobre materias civiles y procesales relativa a las fundaciones, independientemente del ámbito de actuación de las mismas, corresponde aprobarla al Estado, mientras que el resto de normas que disciplinan el funcionamiento de dichas entidades serán aprobadas por las CCAA con competencias en la materia. Dicha normativa autonómica reguladora de las fundaciones únicamente regulará y será aplicable a las fundaciones que desarrollen su actividad principalmente en el territorio de la CA que pre-

---

318 En el FJ 11 de la STC 133/2006 se afirma que: «(…) en los arts. 28.1 y 2 LODA hacen referencia únicamente a las asociaciones a las que resulte de aplicación dicha Ley Orgánica, de acuerdo con la delimitación subjetiva contenida en su art. 1, y que libremente decidan ejercer el derecho de inscripción (art. 24 LODA) «a los solos efectos de publicidad» (art. 22.3 CE)».

319 Respecto de las recientes reformas de determinados Estatutos de Autonomía en materia de asociaciones Sánchez Barrilao, J.F. comenta que los artículos contenidos en el EAC 2006 desmenuzan y aseguran la competencia autonómica de una forma más «agotadora», es decir, se contienen especificaciones precisas sobre el contenido material y funcional en la definición de la competencia sobre la materia, en: «Asociaciones». Dentro de: *Reformas estatutarias y distribución de competencias., op. cit.*, p. 827.

tenda aplicar su normativa. Obviamente, en el supuesto que comentamos, la dificultad estriba en lo que debe entenderse por «principalmente en el territorio de la CA».

Por otro lado, pudiera parecer que el Estado no tendría, en este supuesto, más competencias que las anteriormente citadas, pero ello dista de ser así, si observamos lo dispuesto en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de fundaciones. En esta norma se acoge el concepto de «fundación de competencia estatal» (art. 1) que se define como aquella que desarrolle su actividad «en todo el territorio del Estado o principalmente en el territorio de más de una Comunidad Autónoma». La Ley 50/2002 ha sido desarrollada por el RD 1337/2005, por el que se aprueba el Reglamento de fundaciones que precisa el ámbito de aplicación de la Ley 50/2002 y por ende el suyo propio en el artículo 2. En concreto se aplicará:

> a) A las fundaciones que desarrollen su actividad en todo el territorio del Estado, o principalmente en el territorio de más de una comunidad autónoma, sin perjuicio de su posible actuación en el extranjero. b) A las delegaciones de las fundaciones extranjeras que actúen principalmente en el territorio de más de una comunidad autónoma, respecto de los bienes situados en España y de todas las actividades que realicen en territorio nacional. c) A las fundaciones del sector público estatal, con las especialidades previstas en el capítulo IX de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, y en su normativa específica. d) A las fundaciones laborales de competencia estatal, según son definidas en la disposición adicional primera de este reglamento.[320]

Esta dualidad de regímenes aplicables a las fundaciones basada sobre el ámbito territorial de actuación ha derivado, en la práctica, en la solicitud generalizada de inscripción en el registro estatal de fundaciones, puesto que suele ser un requisito *sine qua non* para la concesión de subvenciones

---

320 En ello se insiste en el artículo 11 del RD 1611/2007 que regula el Registro de fundaciones de competencia estatal cuyo tenor es el siguiente: «Sujetos inscribibles. Deben inscribirse en el Registro: a) Las fundaciones, incluso laborales, que desarrollen su actividad en todo el territorio del Estado o principalmente en el territorio de más de una comunidad autónoma. b) Las delegaciones de fundaciones extranjeras que tengan el mismo ámbito de actuación. c) Las fundaciones del sector público estatal, con independencia del ámbito territorial de actuación de las mismas».

estatales a las fundaciones solicitantes,[321] lo que provoca en realidad una disminución del ámbito material competencial de las CCAA, puesto que si las fundaciones se inscriben en el registro estatal, deja de ser aplicable el régimen autonómico.

Como en el caso de las cooperativas, el Estado se ha considerado competente para legislar sobre las fundaciones de ámbito supracomunitario, sin que ello estuviera explícitamente contemplado en el esquema de distribución competencial diseñado por la Constitución de 1978, y se ha incardinado esta materia en el ámbito de su competencia sobre Derecho Civil. Tampoco en la exposición de motivos de la Ley se dan argumentos que permitan fundamentar la competencia estatal. Debemos remontarnos a la Ley de Fundaciones de 1994, que ya utilizaba el concepto de «fundación de competencia estatal», para encontrar los mimbres que el Estado utilizó para anclar su competencia. Estos no son otros que los citados posteriormente por el Tribunal Constitucional en la Sentencia del año 2005 (art. 149.1.1, 6 y 8 de la CE 1978). Se elude pues toda referencia, aunque inequívocamente se encuentra subyacente, al componente supraterritorial de dichas fundaciones y al juego de la cláusula residual en la materia, combinado con el entendimiento estricto del principio de territorialidad de las competencias autonómicas.

La aplicación de la Ley estatal de fundaciones implica, según la interpretación que se ha hecho del sistema de distribución competencial en esta materia, que sea necesaria una ejecución centralizada de las previsiones relativas a las fundaciones estatales. Esta circunstancia provoca una superposición y una duplicidad de estructuras administrativas (autonómica y central) que desarrollan esencialmente las mismas funciones respecto de las entidades fundacionales y cuya única diferencia es el ámbito territorial, autonómico o supraautonómico —coincidente con el espacio en el que actúa la fundación— al que se circunscriben sus potestades.

En la actualidad, en el caso concreto de Cataluña, la competencia autonómica sobre fundaciones y asociaciones se encuentra recogida en el ar-

---

321 Véase por todas, la Resolución de 13 de febrero de 2008, de la Secretaría de Estado de Justicia, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones a fundaciones en el ámbito de la Justicia, en cuyo artículo cuarto se establece: «Cuarto: Requisitos para solicitar las subvenciones y forma de acreditarlos. – 1. Podrán solicitar subvenciones las fundaciones que reúnan los siguientes requisitos: a) Que su fin sea la realización de actividades relacionadas con la Administración de Justicia y la organización judicial. b) Que su actividad se desarrolle en el territorio del Estado o en un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma. c) Que estén inscritas en el Registro de fundaciones correspondiente con una anterioridad de, al menos, dos años a la fecha en que surta efecto esta convocatoria."

tículo 118 del EAC de 2006. En dicho artículo se dispone que la competencia de la Generalitat abarque las fundaciones y asociaciones que cumplan sus funciones mayoritariamente en el territorio de Cataluña.[322] El análisis pormenorizado de dicho precepto se realizará en el capítulo siguiente del presente trabajo y se contrastará su dicción con lo previsto en la Propuesta de Reforma del EAC de 1979, fechada en septiembre de 2005, junto con la jurisprudencia constitucional versada al respecto en la STC 31/2010.

3.2.4.3 · Juego, casinos y apuestas

En materia de juego, casinos y apuestas, la Constitución de 1978 no establece tampoco una distribución competencial al respecto, ni como materia asumible por los Estatutos de Autonomía en el artículo 148, ni como competencia del Estado, en el 149. Pese a ello, algunos Estatutos de Autonomía atribuyeron competencias exclusivas a las CCAA en dicha materia. El Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad de pronunciarse respecto a la distribución competencial en este ámbito en dos sentencias, la 163 y la 164 del año 1994. La primera consideración que realiza el Tribunal es que las apuestas benéfico-deportivas (quinielas) quedan fuera del ámbito com-

322 Los elementos funcionales y materiales de la competencia de la Generalitat vienen definidos de manera pormenorizada en una serie de especificaciones: «artículo 118. Asociaciones y Fundaciones. 1. Corresponde a la Generalitat respetando las condiciones básicas establecidas por el Estado para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho y la reserva de ley orgánica, la competencia exclusiva sobre el régimen jurídico de las asociaciones que desarrollen mayoritariamente sus funciones en Cataluña. Esta competencia incluye en todo caso: a). La regulación de las modalidades de asociación, de su denominación, las finalidades, los requisitos de constitución, modificación, extinción y liquidación, el contenido de los estatutos, los órganos de gobierno, los derechos y deberes de los asociados, las obligaciones de las asociaciones y las asociaciones de carácter especial. c). La determinación y el régimen de aplicación de los beneficios fiscales de las asociaciones establecidos en la normativa tributaria, así como la declaración de utilidad pública, el contenido y los requisitos para su obtención. c). El registro de asociaciones. 2. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva sobre el régimen jurídico de las fundaciones que desarrollen mayoritariamente sus funciones en Cataluña. Esta competencia incluye en todo caso: a). La regulación de las modalidades de fundación, de su denominación, las finalidades y los beneficiarios de la finalidad fundacional; la capacidad para fundar; los requisitos de constitución, modificación, extinción y liquidación; los estatutos; la dotación y el régimen de la fundación en proceso de formación; el patronato y el protectorado, y el patrimonio y el régimen económico y financiero. b). La determinación y el régimen de aplicación de los beneficios Fiscales de las fundaciones establecidos en la normativa tributaria. c). El registro de fundaciones. 3. Corresponde a la Generalitat la fijación de los criterios, la regulación de las condiciones, la ejecución y el control de las ayudas públicas a las asociaciones y las fundaciones».

petencial de las CCAA. Además, considera que la aprobación de los EEAA no supone traba alguna para que el Estado pueda gestionar de forma monopolística la Lotería Nacional, en todo el territorio estatal, y ampara esta afirmación bajo el título competencial del artículo 149.1.14 (FJ 4 de la STC 164/1994, de 26 de mayo).[323]

En su jurisprudencia, el Tribunal también pone de manifiesto el diferente alcance competencial de cada Comunidad Autónoma en la materia, en función de las competencias concretas asumidas en los respectivos Estatutos de Autonomía.[324] En cualquier caso, el Tribunal reafirma la competencia autonómica para organizar y autorizar juegos en el territorio de la Comunidad,[325]

---

323 FJ 4 de la STC 164/1994: «No obstante, ni el silencio del art. 149.1 C.E. respecto al juego, ni el hecho de que los Estatutos de Autonomía de algunas Comunidades Autónomas califiquen de exclusiva la competencia autonómica pueden interpretarse sin más como determinantes de un total desapoderamiento del Estado en la materia. En cuanto al contenido discutido en los presentes conflictos, en los que el debate gira en torno a si el Estado dispone de competencia para organizar y explotar una lotería de ámbito nacional, no puede desconocerse que teniendo incluso un tratamiento fiscal algunos juegos implantados en todo el territorio nacional, sobre el juego también recae la competencia que al Estado reserva el art. 149.1.14 C.E. en materia de Hacienda General. Y en virtud de este título compete al Estado la gestión y explotación de la Lotería Nacional por su naturaleza de recurso ordinario de la Hacienda estatal y monopolio del Estado, en tanto en cuanto generador de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad a aquélla corresponde (art. 1 Decreto 23 de marzo de 1956, por el que se aprueba la Instrucción General de Loterías; arts. 29 de la Ley General Presupuestaria 11/1977, de 4 de enero, y del Real Decreto Legislativo 1.091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de dicha Ley)».

324 FJ 3 de la STC 163/1994: «Notorio es que en la fijación por la Constitución de las materias sobre las que las Comunidades Autónomas pueden asumir estatutariamente competencias (art. 148.1 C.E.), o sobre las que se reservan al Estado —indisponibles, por ello, para los Estatutos de Autonomía (art. 149.1 C.E.)—, no existe ninguna mención expresa en relación al juego en general, como tampoco se hace en dichos Estatutos; pero en éstos, con la única excepción de la Comunidad Autónoma de Madrid, aparece con el singular y uniforme título de «casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas», la atribución a las correspondientes Comunidades Autónomas de competencias de diferente cualidad y alcance, pues a algunas, entre ellas Cataluña, se les atribuye competencia exclusiva (arts. 10.35 E.A. del País Vasco; 9.32 E.A. de Cataluña; 27.27 E.A. de Galicia; 13.33 de Andalucía; 31.31 E.A. de la Comunidad Valenciana; 44.16 L.O.R.A.F.N.A. y 10.10 E.A. de Baleares); a otras, la ejecución de la legislación del Estado [art. 36.2 d) E.A. de Aragón]; y, finalmente, respecto a otras se prevé una futura asunción de competencias cuando se activen los procedimientos que lo permitan [arts. 13.1 c) E.A. de Asturias; 25.1 c) E.A. de Cantabria; 11.1 e) E.A. de la Rioja; 13.1 b) E.A. de Murcia; 35.1 c) E.A. de Castilla-La Mancha; 34 A) E.A. de Canarias; 10.1 b) E.A. de Extremadura; 29.1.18 E.A. Castilla y León]».

325 FJ 3 STC 163/1994: «Con arreglo a la cláusula del art. 149.3 C.E., según la cual «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos...», y dado que en el art. 149.1 C.E. no se reserva al Estado competencia alguna bajo el enunciado de «casinos, juegos y apuestas»,

pero se vale del carácter heterogéneo de las competencias autonómicas en la materia para sostener que:

> La prohibición general del ejercicio sin licencia de casinos, juegos y apuestas, unida al hecho de que no todas las Comunidades tengan competencia o las tengan del mismo nivel, introduce un interés supracomunitario para su autorización por el Estado. No se trata de que la extensión territorial del juego atribuya competencia al Estado, sino que éste deba ejercerla en nombre del interés general que justifica la regulación previa para evitar un vacío. (FJ 8, STC 163/1994, de 26 de mayo).

Este entendimiento del sistema de distribución competencial ha propiciado, además, que el Estado se considere competente sobre aquellos supuestos en los que el juego se desarrolle mediante sistemas informáticos y telemáticos de alcance superior al territorio de un Comunidad Autónoma. Debe subrayarse que las disposiciones de la legislación estatal insertas en las leyes de acompañamiento del Estado de 2001 y de 2003, que defienden esta opción han sido recurridas ante la justicia constitucional. En concreto se discute la redacción que el artículo 24 de la Ley 24/2001,[326] y la disposición adicional vigésima cuyo tenor literal es el siguiente:

> Competencia para la autorización de Apuestas a nivel nacional y en el ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma. Corresponde al Estado, a través del Ministerio de Hacienda y, concretamente de la Entidad Pública Empresarial Loterías y Apuestas del Estado, ejercer la competencia, de conformidad con la normativa vigente, para la autorización del desarrollo de todo tipo de apuestas, cualquiera que sea el soporte de las mismas, boletos, medios informáticos o telemáticos, siempre que su ámbito de desarrollo, aplicación, celebración o comercialización abarque el territorio nacional o exceda de los límites de una concreta Comuni-

---

cabe afirmar que corresponde a la Generalidad de Cataluña, de acuerdo con el art. 9.32 E.A.C., la competencia exclusiva sobre los casinos, juegos y apuestas, excepto las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas (STC 52/1988), y que esta competencia comprende la de organizar y autorizar la celebración de juegos en el territorio de la Comunidad Autónoma».

326 Artículo 24 de la Ley 24/2001: «Se exigirán estas tasas por la autorización, celebración u organización de rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias cuyo ámbito territorial de participación sea nacional o, en todo caso, superior al de una Comunidad Autónoma, cualquiera que sea el medio manual, técnico, telemático o interactivo a través del que se realicen».

dad Autónoma. Se autoriza al Ministerio de Hacienda para dictar cuantas disposiciones de desarrollo fueran necesarias para el mejor cumplimiento de lo previsto en la presente disposición.

Observamos, de nuevo, que el Estado incluye en la normativa un punto de conexión, pero no para favorecer el ejercicio de competencias autonómicas en este ámbito. Al contrario, dicho punto propicia una gestión centralizada, o dicho de otro modo, reserva facultades ejecutivas al Estado, en materia de juego, cuando en este supuesto tampoco tiene una competencia específica.

Si contrastamos esta situación con la redacción del artículo 141 del EAC de 2006, observamos como el estatuyente de forma reactiva ha buscado, por un lado, espacios competenciales para fortalecer la competencia autonómica en materia de juego, apuestas y casinos respecto de aquellos supuestos en que la actividad se desarrolle de forma exclusiva en Cataluña, y, por otro, ha intentando revertir, en lo posible, la situación creada por la normativa estatal —es decir la falta de presencia autonómica en el ámbito de los juegos y apuestas de ámbito nacional— estableciendo un procedimiento de colaboración, mediante la reunión de la Comisión Bilateral y la evacuación de un informe «determinante» de la Generalitat, para la nueva creación o modificación de los juegos y apuestas de ámbito supracomunitario.[327]

3.3 · Los puntos de conexión establecidos en los Reales Decretos de Traspasos

Si hasta este momento hemos estudiado la utilización de puntos de conexión en la legislación estatal en diferentes materias y modelos de distribución competencial, examinaremos ahora la utilización de dicho mecanismo en unas normas de rango infralegal (reglamentos), como son los Reales Decretos de Traspasos.[328] Analizaremos, en primer lugar, los perfi-

---

327 Sobre este precepto del EAC de 2006, Serrano Lozano, R. considera que: «estas reformas del Estatuto recogen el sentido del voto particular efectuado por el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer a la SSTC 163/1994 y 164/1994 (…) En el voto particular se partía de la postura en contra de la duplicidad de títulos competenciales que se consagraban en las Sentencias, en las que se afirmaba que las Comunidades Autónomas también pueden realizar este tipo de actividad dentro de su ámbito territorial». En: «Juegos, Apuestas y Casinos». Incluido en: *Reformas Estatutarias y distribución de competencias*, *op. cit*., p. 849.

328 Los RD de Traspasos son la forma jurídica mediante la que el Gobierno del Estado da publicidad a los acuerdos de las Comisiones Mixtas de Traspasos, y no deben confundirse con los

les y características de dichas normas reglamentarias, a continuación, consideraremos si son un lugar adecuado para el establecimiento de puntos de conexión y los límites a los que están sometidos y, finalmente, estudiaremos determinados casos en los que se han utilizado y sus efectos.

3.3.1 · Caracterización de los Reales Decretos de Traspasos

Como apunta Tornos Mas, el proceso de descentralización política y administrativa consustancial al modelo autonómico requiere de determinados instrumentos que permitan su ulterior concreción, más allá de lo dispuesto de forma genérica en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.[329] El artículo 147.2 de la Constitución establece que los

---

Acuerdos mismos. Estos Reales Decretos se publican simultáneamente en el BOE y en el Diario Oficial de la Comunidad correspondiente. En el caso de Cataluña, la Comisión Mixta de Traspasos se creó en 1980 para desarrollar las previsiones del EAC de 1979. Para componer la Comisión Mixta se nombran, de forma paritaria, vocales elegidos por el Gobierno del Estado y por el Gobierno de la Generalitat. Los acuerdos se toman siguiendo el procedimiento que la Comisión Mixta decidió en el momento de su creación (véase RD 1666/1980). Los acuerdos de la Comisión Mixta son propuestas vinculantes para el Estado, según la doctrina del TC expresada en la STC 76/983.

329 La literatura sobre los RD de Traspasos es escasa, aunque podemos destacar los siguientes trabajos que de forma monográfica o al hilo de otros asuntos tratan el tema (por orden alfabético): Argullol Murgadas, E.: «Ordenación de competencias y traspaso de servicios». En: *Autonomies*, (núm. 21), 1996, pp. 129-135; Barceló, M. y Vintró, J. (coords). *Dret Públic de Catalunya*, Barcelona: Ed. Atelier, 2008, pp. 511 a 513; Bernadí i Gil, X. *El poder d'administrar en l'Estat autonòmic*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics, 2007, pp. 103-108, 273-277; Bernadí gil, X. (dir.) *El traspàs de serveis de l'Estat a la Generalitat. De l'Estatut de 1932 a l'Estatut de 2006*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2010; Calvo Charro, M.: Conflictos positivos de competencias y pasividad en la transferencia de servicios». En: *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 74 (1992), pp. 275-279; Cosculluela Montaner, L.: «En torno a las transferencias de funciones». En: Martín-Retortillo Baquer, S.; Cosculluela Montaner, L.; Orduña Rebollo, E. *Autonomías regionales en España. Traspaso de funciones y servicios*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1978. También en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 18 (1978), pp. 367-380; Fernández Farreres, G.: «Los mecanismos para la ampliación de las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas: la transferencia, la delegación, el encargo de gestión, los convenios y los consorcios». En: VVAA. *Función ejecutiva y administración territorial: Seminario, Barcelona, 9 de octubre de 1996*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-IEA, 1997, pp. 11-30; Fernández Farreres, G. *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*. Madrid: Iustel, 2005, pp. 338-344; Fuertes Suárez, J.L.: «Las transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas». En: *Revista de Derecho Político*, núm. 10 (1981), pp. 155-159; García de Enterría, E. *La revisión del sistema de autonomías territoriales: reforma de estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*. Madrid: Civitas, 1988; Muñoz Machado, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2ª ed. Madrid: Iustel, 2008, p.

EEAA deben contener las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, por un lado, y por otro, las bases para la efectiva transferencia de los servicios asociados a estas competencias. Así, las Comunidades Autónomas asumieron en sus respectivos EEAA competencias que, hasta entonces, habían sido ejercidas por el Estado. Por ello, más allá del cambio formal del titular de la competencia, para que las nuevas entidades pudieran ejercerlas de forma efectiva, se requirió una reasignación de los recursos materiales, personales y financieros. El instrumento técnico utilizado a tales efectos han sido los Reales Decretos de Traspasos.[330]

Una primera consideración que debemos realizar, antes de pasar al análisis concreto de la utilización de puntos de conexión en dichas normas, es que éstas han sido poco estudiadas por parte de la doctrina, pese a que se han utilizado y de forma determinante en muchos casos como ulterior mecanismo para completar la distribución de competencias. De acuerdo con Santamaría Pastor, los Decretos de Traspasos dejaron de ser un instrumento meramente técnico puesto que «la dinámica política desnaturalizó tales Decretos, cuya confección vino a transformarse algo así como el tercer *round* del proceso de distribución de competencias».[331]

La jurisprudencia constitucional ha ayudado a perfilar las características propias de este mecanismo, eminentemente ejecutivo.[332] En primer

501. Muñoz Machado, S. *Tratado de Derecho Administrativo y de Derecho Público General*. Vol. III, *op. cit*., p. 331-332 y 394-401. Santamaría Pastor, J.A. *Principios de Derecho Administrativo*, 1ª ed. Madrid: Ed. Iustel, 2006 (reimpresión), pp. 612 y ss.; Tornos Mas, J.: «Los Reales Decretos de Traspasos. Evolución y problemática actual». En: *Anuario Jurídico de La Rioja*, (núm. 2), 1996, pp. 103-120; Tornos Mas, J. «El traspaso de servicios del Estado a las Comunidades Autónomas». En: Aja Fernández, E. [*et al*.]. *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Tecnos, 1985, pp. 185-207; Vilaseca Marcet, J.M.: «Traspaso de Servicios». En: VVAA. Comentarios al Estatuto de Autonomía de Cataluña (Vol. I). Barcelona: 1990, pp. 347-359.

330 Los Reales Decretos de Traspaso se aprueban para instrumentar el cambio de titularidad de bienes, personal y recursos vinculados a la prestación de servicios públicos, sin incidir en el resto de actividades y funciones atribuidas a la CA receptora. Tornos Mas, *op. cit*., p. 104.

331 Santamaría Pastor, J.A. *Principios de Derecho Administrativo*, 1ª ed. Madrid: Ed. Iustel, 2006 (reimpresión), p. 613. Además el autor apunta que son: «un elemento poco conocido y explotado, pero al que, ineludiblemente, hay que acudir para conocer la realidad última del sistema. Como en los contratos de seguro, también aquí lo más importante se encuentra en la letra pequeña de la última página», *ibídem*, p. 614.

332 Fernández Farreres, G.: *La contribución..., op. cit*., p. 340-341. La doctrina jurisprudencial del TC sobre los RD de Traspasos se encuentra contenida, básicamente, en las SSTC 76/1983, 113/1986, 48/1985, 102/1985, 11/1986, 88/1987, 75/1989, 209/1989, 141/1991 y 220/1992.

lugar el Tribunal Constitucional ha establecido, en reiterados pronunciamientos, que aunque dichos instrumentos pueden tener un valor interpretativo muy destacado, en el momento de delimitar y precisar el alcance de las competencias autonómicas, en ningún caso son un mecanismo para atribuir competencias no asumidas por las CCAA en sus respectivos Estatutos,[333] y tampoco prevalecen sobre éstos, ni vinculan al Tribunal Constitucional, según lo dispuesto en la STC 102/1985, de 4 de octubre.[334]

Muñoz Machado destaca, por su parte, que en ningún caso puede prevalecer, en caso de contradicción con normas atributivas y delimitadoras de competencias, el pacto versado en el Acuerdo de la Comisión Mixta, aprobado por RD del Gobierno, debido al principio de indisponibilidad de las competencias que rige en nuestro sistema.[335] Además debe subrayarse de la jurisprudencia, que lo dispuesto en los RD de Traspasos cede ante la apreciación que del sistema realicen tanto el legislador estatal como el autonómico, en ejercicio de una determinada competencia (véase SSTC 86/1989, de 11 de mayo; 149/1991, de 4 de julio y 220/1992, de 11 de diciembre).[336]

Debemos destacar también que la apreciación o interpretación que del sistema se realice en los Decretos de Traspasos se referirá básicamente a las funciones que las dos Administraciones deban desarrollar en una materia concreta de su competencia, por el origen y rango reglamentario de estas normas.[337] Es decir, el valor interpretativo de los mismos se referirá

---

333 Véase sobre este punto Vintró en: *Dret Públic de Catalunya*, *op. cit*., p. 513. La STC 329/1994 afirma que: «no es ocioso recordar, por lo que ahora interesa, que este Real Decreto es anterior a la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía de Galicia, siendo así que en el régimen preautonómico los Decretos de transferencia atribuían esta competencia, a diferencia de lo que ocurre con las transferencias post-estatutarias, según las cuales sólo se traspasan los medios e instrumentos para el ejercicio de las mismas».

334 Fernández Farreras, G. en: *La contribución*..., *op. cit*., p. 339.

335 Muñoz Machado, S. En: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, *op. cit*., p. 501 y *Tratado de Derecho Administrativo y de Derecho Público* General (Vol. III), *op. cit*., p. 332.

336 Fernández Farreras, G., *op. cit*., p. 340. Lo que no significa, por otra parte, que el legislador pueda entrar a regular dichos traspasos de servicios, puesto que el Tribunal Constitucional ha recordado en la STC 76/1983, que existe una reserva competencial a favor de las Comisiones Mixtas de Traspasos en el que no puede incidir el legislador Estatal, y por tanto, una ley estatal pese a su mayor rango jerárquico no puede regular materia propia de los RD de Traspasos. En palabras del Tribunal: «el inferior rango del instrumento jurídico utilizado para la aprobación de los (acuerdos de las Comisiones Mixtas) no implica una subordinación jerárquica normativa...».

337 Vilaseca Marcet, J.M. sintetiza el contenido de los acuerdos de traspaso en los siguientes extremos que necesariamente deben constar: la competencia de la Generalitat a la que corresponden los servicios que se traspasan, la designación, con denominación, organización y funciones, de los servicios e instituciones que se traspasan, el inventario detallado de los bienes, derechos y obligaciones del Estado, las relaciones nominales de personal, la relación de pues-

preferentemente al alcance de las funciones administrativas. Si bien es cierto que el propio Tribunal Constitucional ha dado un alcance mayor al valor interpretativo de los Reales Decretos de Traspasos, pudiéndose referir éstos también a competencias de tipo normativo.

A su vez, debe considerarse que los Reales Decretos de Traspasos traen causa de los acuerdos adoptados en las Comisiones Mixtas pudiéndose considerar normas de carácter paccionado. En este caso, el Gobierno del Estado se limita a formalizar en un instrumento normativo concreto (un real decreto) el acuerdo anteriormente adoptado. El Gobierno del Estado queda vinculado por el pacto alcanzado y únicamente podrá o bien formalizarlo en el RD y darle la publicidad requerida como a toda norma que pretende insertarse en el ordenamiento jurídico, o bien, podrá devolverlo a la Comisión Mixta para su consideración si considera que aquél atenta frontalmente contra lo dispuesto en el Bloque de la Constitucional.[338]

En este punto, debemos destacar lo dispuesto en la STC 240/2006, de 20 de julio, donde el Tribunal Constitucional recopila, en el FJ 8, su doctrina en relación a los Reales Decretos de Traspasos. En este fundamento jurídico, el Tribunal reitera que los Reales Decretos de Traspasos o transferencia no son normas atributivas de competencias, ni reconocen competencia alguna. Por tanto, el TC concluye que no pueden considerarse normas capitales o determinantes para operar la distribución competencial en el Estado Autonómico. A su vez, reitera que la Constitución y los Estatutos de Autonomía son las normas legitimadas primariamente para realizar dicha distribución. Consiguientemente, los Reales Decretos de Traspasos no pueden alterar o constreñir sus disposiciones. En este sentido, el Tribunal cita las SSTC 113/1983, de 6 de diciembre; 102/1985, de 4 de octubre; 56/1989, de 16 de marzo; 103/1989 de 8 de junio y 147/1991, de 4 de julio, entre otras. A continuación, el TC afirma que aunque en jurisprudencia anterior se había otorgado «cierto valor interpretativo», éste no puede, obviamente, imponerse sobre las disposiciones constitucionales y estatutarias.[339] Finalmente el Tribunal subraya, en el FJ 8 de la STC 240/2006, que:

---

tos de trabajo vacantes, los créditos presupuestarios de ejercicio corriente, y finalmente, la fecha de efectividad de la transferencia. *Véase* «Traspaso de Servicios». En: VVAA. *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Cataluña* (Vol. I). Barcelona: 1990, pp. 347-359.

338 Muñoz Machado, S.: *Tratado…* Vol. III, *op. cit*., p. 397.

339 La jurisprudencia a la que el TC hace referencia es la contenida en las SSTC declarado SSTC 48/1985, 149/1985, 158/1986, 86/1989, 225/1993, y en especial se remite al FJ 3de la STC 132/1998.

> También hemos declarado (en la misma STC 132/1998 últimamente citada) que: «La Constitución y los Estatutos son, por lo general, las únicas fuentes del orden constitucional de competencias (STC 28/1983 y otras). Cuando la interpretación de este orden, que necesariamente constituye la premisa de los traspasos acordados, alcanza un reflejo en el correspondiente Real Decreto, esta interpretación se refiere a las funciones de las dos Administraciones implicadas en el contexto de la legislación vigente en el momento de producirse el traspaso (STC 113/1983, FJ 5).

Antes de finalizar este apartado debemos destacar, que pese a que la jurisprudencia del TC disponga que los Decretos de Traspaso no son normas atributivas de competencias, éstos revisten de una importancia capital en el sistema de distribución competencial, en tanto que la no aprobación de los mismos tiene un impacto considerable en la organización territorial del poder público en nuestro Estado.[340] Por ello, el Tribunal Constitucional debe entrar a valorar el fondo de los conflictos competenciales que se planteen en aquellos supuestos en que las CCAA no puedan ejercer plenamente las competencias que les han sido atribuidas porque el Estado se niegue, de forma continuada y recalcitrante, a llegar a acuerdos en la Comisión Mixta correspondiente, para materializar los traspasos de funciones y recursos necesarios. El Alto Tribunal debería ser más beligerante en estos asuntos y no debería limitarse a considerar que la naturaleza política de los acuerdos y de la actividad de las Comisiones Mixtas le impide entrar a dirimir el conflicto competencial planteado. En este ámbito, la inactividad continuada del Estado que obstruya —contraviniendo el principio de lealtad institucional que se predica de nuestro sistema de distribución territorial del poder— el pleno desarrollo y ejercicio de las competencias autonómicas legítimamente asumidas debería poder ser enjuiciada en sede constitucional, mediante la interposición de un conflicto de competencias (positivo o negativo, según proceda).[341]

---

340 Riu i Fortuny, R.: «L'omissió de les transferències de funcions i serveis en les sentències del Tribunal Constitucional 155, 178, 179, 193, 201 i 209/1990». En: *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 13 (1991), pp. 69-79. La afirmación corresponde a la p. 72.

341 Riu i Fortuny, R.: «L'omissió de les transferències…», *op. cit.*, p. 77.

3.3.2 · ¿Pueden contener puntos de conexión los Reales Decretos de Traspasos?

Una vez esbozadas las características básicas de los Reales Decretos de Traspasos, debemos preguntarnos si son un mecanismo válido para contener puntos de conexión. Para analizar este extremo podemos establecer dos proposiciones basilares: en primer lugar, si cómo sostiene parte de la doctrina ya citada, establecer puntos de conexión equivale, en definitiva, a atribuir competencias, no podrían los Reales Decretos de Traspasos contenerlos, ya que dichas normas no pueden erigirse en normas atributivas de competencias, ni alterar el régimen de distribución competencial diseñado por la Constitución, los Estatutos y el resto del Bloque de la Constitucionalidad;[342] en segundo lugar, en caso de que pudieran contenerlos, éstos deberían referirse a competencias de tipo ejecutivo.

Como Argullol sostiene, que los Decretos de Traspasos no puedan atribuir competencias a las autonomías, no implica de suyo que no sean un instrumento que permita conocer con mayor precisión el alcance y los límites de éstas competencias. El autor se refiere, concretamente, a «otras posibles funciones que el bloque de la constitucionalidad puede haber asignado a los traspasos de servicio». Se parte pues de la imprecisión que envuelve al sistema de distribución competencial y de la necesidad de concreción del espacio material en el que deben ejercerse las competencias autonómicas, para concluir que una de las funciones significativas de los decretos de traspaso es aclarar este extremo, pues en ellos se contienen «numerosas cláusulas complementarias» que perfilan funciones asumidas por las Comunidades Autónomas. Tales previsiones frecuentemente no poseen una justificación precisa desde un enfoque puramente constitucional o técnico y que se revelan necesarias para la precisión del contenido material de la competencia.[343]

Puesto que los RD de Traspasos tienen un valor interpretativo, uno de los mecanismos que podrían utilizarse para delimitar y plasmar el alcance de las competencias autonómicas es el establecimiento de puntos de conexión. En este caso, los puntos de conexión utilizados deberían servir, exclusivamente, para circunscribir el ámbito material sobre el que deben

---

342 Argullol i Murgadas, E.: en: «Ordenación de competencias y traspaso de servicios...», *op. cit.*, p. 131.

343 Argullol i Murgadas, E.: «Ordenación de competencias...», *op. cit.*, 132.

recaer las competencias autonómicas. Es decir, tienen una función descriptiva —de precisión—, que no atributiva, de las competencias de las CCAA, y por tanto, deben seguir lo establecido en las normas atributivas de competencias, integradas en el Bloque de Constitucionalidad y a su merced quedan. Por consiguiente, si el sistema de puntos de conexión establecidos en una norma con capacidad para atribuir competencias o delimitarlas cambia, o se altera en cualquier medida el sistema de distribución de competencias, los puntos de conexión establecidos en los Decretos de Traspasos anteriores dejan de tener relevancia interpretativa.[344]

Así se desprende de lo dispuesto por el Tribunal Constitucional, en el caso de la STC 86/1989, ya comentado en otros apartados de este trabajo. Por lo que nos interesa en este momento, el TC sostiene que prevalecen los puntos de conexión establecidos en la Ley 33/1984, de 2 de agosto de Ordenación del Seguro Privado, que delimitan el ámbito de competencia de las CCAA en relación con las mutualidades de previsión social no integradas en la Seguridad, frente a lo alegado por las recurrentes, quienes mantienen que en los Reales Decretos de Traspasos se había tomado únicamente en consideración el criterio del domicilio social y apuntalan este argumento, precisamente, en la doctrina jurisprudencial sobre valor interpretativo y carácter vinculante de los traspasos. En opinión del Alto Tribunal, los recurrentes yerran en la interpretación de la doctrina citada y afirma que los Decretos de Traspasos no establecen una delimitación inmutable de las competencias autonómicas y:

> En definitiva, si bien no podría el legislador estatal modificar unilateralmente el contenido del alegado Decreto de transferencia, nada impide que una ley que incorpora las bases de la regulación de una materia aplique de manera distinta a un Decreto de transferencias anterior el criterio delimitador del ámbito de aplicación de las competencias autonómicas (FJ 10).

De acuerdo con lo expuesto hasta el momento, los Reales Decretos de Traspasos pueden contener, ciertamente, puntos de conexión delimitadores del alcance de las competencias ejecutivas de las CCAA, con los condicionantes que hemos observado y que ha validado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Estos puntos de conexión, en coherencia, como se ha

---

344 En este sentido se pronuncia también Muñoz Machado, S. En: *Tratado…* Vol. III, *op. cit.*, p. 401.

afirmado no atribuyen competencias *ex novo* a las CCAA, simplemente, determinan su alcance. Muestra de ello se encuentra, por ejemplo, en el Real Decreto 756/2006, de 16 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de expedición del título de gestor administrativo. En este traspaso, anterior a la modificación del Estatuto, y por tanto con el texto de 1979 aún vigente, se procedió al traspaso de funciones del Estado a la Comunidad, de acuerdo con las previsiones normativas vigentes, que otorgaban competencia exclusiva a la Generalitat en materia colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas (art. 9.23 EAC 1979).[345] En concreto las funciones que asumió la Generalitat de Cataluña se circunscribieron al «ámbito de dicha Comunidad Autónoma» y por tanto, *en su territorio*, la Comunidad asumió: la convocatoria y desarrollo de las pruebas para la obtención del titulo de gestor administrativo, de conformidad con el Consejo General de Colegios de Gestores Administrativos y la expedición del titulo de gestor administrativo al que se reconocerá validez en cualquier otro lugar del territorio español. Para ello, se dispuso que la Generalitat de Cataluña colaborará con la organización colegial de Gestores Administrativos correspondiente al *ámbito territorial de Cataluña*. El punto de conexión establecido en el RD nada aporta respecto de la configuración del ámbito material de la competencia ejecutiva de la Generalitat que se desprendía de la lectura combinada de los preceptos estatutarios y que limitaban las competencias de la Generalitat a su ámbito territorial (véase el Capítulo I). Lo que sí merece destacarse es, precisamente, que en este RD se otorga eficacia extraterritorial a un acto de la Comunidad Autónoma, válidamente producido, derivado del ejercicio de una competencia ejecutiva, de carácter territorial. En este caso se demuestra que la eficacia extraterrritorial de los actos de las CCAA puede estar prevista en normas, incluso de carácter reglamentario, mediante las cuales se arbitra un mecanismo de

345 Se tuvo en cuenta el Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, establece en su artículo 9.23 la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución; asimismo, el Estatuto Orgánico de la profesión de Gestor Administrativo, aprobado por el Decreto 424/1963, de 1 de marzo, modificado por diversos reales decretos, regula el ejercicio personal de la profesión de Gestor Administrativo y finalmente, la disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía de Cataluña y el Real Decreto 1666/1980, de 31 de julio, establecen las normas que regulan la forma y condiciones a que han de ajustarse los traspasos de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña.

reconocimiento mutuo de credenciales, dictadas obviamente en ejecución de una legislación común.[346] En estos casos, la solución que opta por una ejecución centralizada de la legislación por parte del Estado queda en entredicho, como ya hemos manifestado anteriormente.

Otro ejemplo de RD de Traspaso que contiene puntos de conexión, éste ya aprobado bajo la vigencia del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, es el 1268/2007, de 24 de septiembre, sobre ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Generalitat de Cataluña en materia de agricultura: gestión, control y pago de la ayuda comunitaria a las organizaciones de productores de frutas y hortalizas de ámbito superior a Cataluña. En este caso el artículo 116 del EAC de 2006 establece las competencias que la Generalitat ostenta en materia de agricultura, ganadería y aprovechamientos forestales, y en concreto en 116.2.a) que corresponde a la Generalitat la competencia compartida sobre la planificación de la agricultura y la ganadería y el sector agroalimentario.

Debemos destacar sin embargo que en ninguno de los apartados del artículo estatutario aparece punto de conexión alguno para delimitar territorialmente el objeto u objetos sobre los que la Generalitat podrá ejercer sus competencias. Por ello entendemos que en los casos en que dichos objetos tengan un carácter supracomunitario, debe estarse a lo dispuesto en el artículo 115 del EAC de 2006. De acuerdo con las previsiones del artículo 115.2 del EAC, la Generalitat podrá ejercer sus competencias respecto de la parte del objeto situado en su territorio. Precisamente consideramos que el punto de conexión establecido en el RD de ampliación de funciones y servicios últimamente citado se plasma esta articulación competencial y permite que pueda llevarse en la práctica. En este sentido, el RD establece, en su Anexo (apartado B) que la Generalitat es la entidad competente para conceder «La autorización a determinados organismos como pagadores que se considerarán competentes para la gestión, control y pago de la ayuda comunitaria a las Organizaciones de Productores reconocidas que constituyan un fondo operativo y que hayan fijado su sede social en Cataluña con independencia de que los productores que las inte-

346 En el Anexo al RD que comentamos también se dispone que «Asimismo, la Generalidad de Cataluña, de conformidad con los preceptos constitucionales, garantizará la validez en su ámbito territorial, en los mismos términos y condiciones que los expedidos por esta Comunidad Autónoma, de los títulos de gestor administrativo que hayan sido expedidos por el Ministro de Administraciones Públicas».

gren sean titulares de explotaciones en esta comunidad autónoma o en otras».[347]

3.3.2 · Alteración del sistema de puntos de conexión previstos en la norma atributiva de competencias

Pese a todo lo expuesto en el apartado anterior, lo cierto es que al examinar algunos de los Reales Decretos aprobados hasta la fecha comprobamos que, en determinadas ocasiones, el acuerdo al que se llega en la Comisión Mixta y que queda plasmado en el RD de Traspaso, concreta los puntos de conexión establecidos en la norma atributiva de competencias, y en otros, como veremos a continuación, incluye puntos de conexión no previstos en la norma atributiva de competencias. Esta operación conlleva, en ocasiones, en la reducción del ámbito material del ejercicio de la competencia ejecutiva autonómica, como demostrará el análisis de los supuestos que realizaremos a continuación.

Con posterioridad a la aprobación del texto estatutario en 2006, se han aprobado varios Reales Decretos de Traspasos. Entre ellos, el Real Decreto 1405/2007, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña relativas a la asignación del ISBN (*International Standard Book Number*) y del ISSN (*International Standard Serial Number*). Este traspaso se aprueba para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. En él se establece (art. 127.1. a) Primero) que corresponde a la Generalitat

---

347 Hay que destacar que esta previsión ya estaba vigente según el Real Decreto 2320/2004, de 17 de diciembre, por el que se regulan determinadas competencias en relación con la ayuda económica comunitaria a las organizaciones de productores que constituyan un fondo operativo, pero no se realizó la ampliación del traspaso de servicios y de funciones a la Generalitat hasta 2007. En concreto se establecía este régimen en su artículo 2: «Organismo competente para la resolución y pago de la ayuda. Los organismos pagadores autorizados por las comunidades autónomas, a que se refiere el artículo 2.2 del Real Decreto 327/2003, de 14 de marzo, por el que se regula el régimen de los organismos pagadores y de coordinación con el FEOGA-Garantía, serán los órganos competentes para la gestión, control y pago de la ayuda comunitaria a las organizaciones de productores reconocidas que constituyan un fondo operativo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15.1 del Reglamento (CE) nº 2200/1996. A los efectos de la aplicación de lo previsto anteriormente, cada comunidad autónoma será competente para la gestión, control y pago de la ayuda solicitada por las organizaciones de productores que hayan fijado la sede social en su ámbito territorial, con independencia de que los productores que las integren sean titulares de explotaciones en dicha comunidad autónoma o en otras».

la competencia en materia de cultura. Con carácter exclusivo, esta competencia comprende en todo caso las actividades artísticas y culturales *que se lleven a cabo en Cataluña* e incluyen las medidas relativas a la producción, distribución de libros y publicaciones periódicas independientemente del soporte, así como la gestión del depósito legal y la concesión de los códigos de identificación.

La concreción del punto de conexión establecido en el EAC *que se lleven a cabo en Cataluña* se encuentra en apartados posteriores del Anexo incluido en el Real Decreto de Traspasos. En este Anexo, se explicita que las funciones que asume la Comunidad Autónoma se ejercerán *en su ámbito territorial*, sustituyendo a la actividad hasta entonces realizada por el Estado, en materia de otorgamiento de códigos de identificación del ISBN e ISSN. A continuación, el Anexo detalla concretamente qué funciones asume la Comunidad y en relación con qué sujetos, y ello lo establece utilizando puntos de conexión. Así pues, respecto de la asignación del ISBN, la Generalitat ejercerá: las funciones de recepción, comprobación, validación y, en su caso, devolución de las solicitudes de los números ISBN por *empresas editoriales radicadas en Cataluña*; las funciones de información y atención a los interesados sobre las funciones de recepción, comprobación, validación y devolución del ISBN *en el territorio de la Comunidad Autónoma*; el control de los formularios del ISBN referidos a *empresas editoriales radicadas en Cataluña*; la recepción, comprobación de la preasignación a la que se refiere el punto C.1d), validación y notificación de los números en el caso de *autor-editor radicados en Cataluña*. Por otro lado, en materia de catalogación del ISBN, la Generalitat se encargará de la redacción e introducción en base de datos de la Agencia del ISBN de asientos bibliográficos a partir de las solicitudes de los editores (catalogación y clasificación), referidos a empresas *editoriales radicadas en Cataluña*; la creación y el mantenimiento del fichero de autoridades (formas aceptadas de personas, entidades, congresos y colecciones) referidos a *empresas editoriales radicadas en Cataluña* y las funciones de información y atención a los interesados sobre las funciones de catalogación del ISBN en el territorio de la Comunidad Autónoma. Además se aprueba también la cesión de las actividades relacionadas con el ISSN, en relación con la asignación del ISSN a *empresas y entidades radicadas* en Cataluña.

Como vemos, el punto de conexión establecido en el EAC, ha quedado configurado en el RD de Traspaso de una manera mucho más precisa, y de *actividades desarrolladas en el territorio de la Comunidad*, se ha pasado a

la concreción del ámbito material en el que deben ejercerse determinadas competencias ejecutivas autonómicas, mediante la utilización del punto de conexión *radicadas/os en Cataluña*. El resto de competencias exclusivas de la Generalitat en materia de cultura, sobre todo las legislativas, no deberían verse afectadas por la circunscripción que se realiza en el RD de Traspaso. En nuestra opinión, la utilización de este nuevo de conexión desemboca en una restricción de la competencia ejecutiva autonómica. En primer lugar, porque es posible que tienda a entenderse que el punto de conexión *radicados en Cataluña* equivale al *domicilio de la entidad o empresa editorial*. Y ello dejaría al margen de la competencia de la Generalitat aquellas empresas que desarrollan actividades culturales y edición en Cataluña pero cuya sede o domicilio se encuentra en otra CA. La dicción del texto estatutario es más amplia, en nuestra opinión, que lo dispuesto en el RD, derivando consiguientemente en una alteración de los puntos de conexión previsto en la norma atributiva de competencias.

Lo mismo que el caso anterior sucede en materia de asociaciones y fundaciones, ámbito que ya hemos estudiado. El RD 1266/2007, de 24 de septiembre, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de declaración de utilidad pública de las asociaciones y aplicación de los beneficios fiscales a asociaciones y fundaciones. Si en el Estatuto de Autonomía encuadra la competencia exclusiva autonómica respecto de aquellas asociaciones y fundaciones que *desarrollen mayoritariamente sus funciones en Cataluña* (art. 118 del EAC), en el RD que analizamos, la competencia ejecutiva, en este caso, queda ceñida a las fundaciones y asociaciones que desempeñen sus funciones mayoritariamente en territorio catalán, pero además, que estén *inscritas en un registro de titularidad de la Generalitat de Cataluña* y *tengan sede en el territorio de Cataluña*.

En nuestra opinión, en este caso la Comisión Mixta ha hecho caso omiso de la nueva configuración del sistema de distribución de competencias, en esta materia, que se desprende de la redacción del EAC de 2006. Es decir, se ha seguido operando con el esquema del texto anterior y teniendo presente la legislación ordinaria establecida por el Estado en la materia. A nuestro modo de ver, ello impide llevar a sus últimas consecuencias las potencialidades que permite el nuevo texto estatutario. En este caso, la declaración de utilidad pública debería poder concederse a fundaciones o asociaciones cuyo domicilio estuviera fuera de la Comunidad Autónoma, pero que desarrollaran principalmente las funciones en

ésta. La configuración de los requisitos establecidos en el RD impide este proceder.

De lo hasta aquí expuesto podemos extraer algunas conclusiones. En primer lugar, como hemos visto, la utilización de puntos de conexión para delimitar las competencias ejecutivas autonómicas en los RD de Traspasos es recurrente y, en numerosas ocasiones, es necesario para concretar los imprecisos enunciados de las normas atributivas de competencias y de las leyes delimitadoras de competencias, a cuyo esquema se subordinan. En segundo lugar, debemos constatar no obstante que, en algunos casos, la utilización de dichos puntos modifica el sistema de distribución competencial previsto, por ejemplo, en el EAC 2006, cuya dicción exigiría una reforma de determinadas leyes estatales pese a que el TC opine lo contrario en la STC 31/2010. Es decir, los Reales Decretos de Traspasos se aprueban en el marco del nuevo texto, pero constreñidos por la legislación anterior al mismo, que responde a una lógica desfasada, en determinados aspectos. Si esta tendencia se asienta y se convierte en práctica habitual, se habrá cambiado todo para que todo continúe igual.

4 · La incorporación de puntos de conexión como obligación de respeto a las competencias autonómicas por parte del legislador estatal

En el último apartado de este capítulo, analizaremos el margen de decisión del que ha gozado el legislador estatal, a la hora de establecer un sistema de puntos de conexión, sobre todo, en aquellos casos relativos a las funciones ejecutivas de las CCAA, y que le ha sido ampliamente reconocido por parte del Tribunal Constitucional, para finalmente, aportar criterios que nos permitan caracterizar a dichos puntos de conexión como neutros para con las competencias autonómicas y el sistema de distribución competencial esbozado en la Constitución de 1978.

4.1 · La libertad de configuración del legislador estatal: límites y control por parte del Tribunal Constitucional

Como hemos visto, en los casos analizados hasta el momento, el legislador estatal ha establecido un sistema de puntos de conexión amparado en la competencia tanto legislativa exclusiva como legislativa básica que le ha

reconocido el Tribunal Constitucional, en numerosas materias. La pregunta que debemos responder en este momento es ¿qué margen tiene el legislador para fijar los puntos de conexión? Para ello debemos examinar dos cuestiones: por un lado se debe concretar si puede o debe establecerlos y por otro, si puede configurarlos a su libre discreción o si existen criterios que le guíen para llevar a cabo esta labor.

En relación con el primero de los interrogantes, es decir, ¿puede o debe el legislador estatal establecerlos?, en un momento inicial, el Tribunal (STC 243/1994, FJ 6) parece plantear esta tarea en términos potestativos y no de obligación.[348] En una sentencia posterior, la 208/1999, dictada en materia de defensa de la competencia, se corrige esta afirmación. Así, en el FJ 6, el TC afirma que, además de establecer los mecanismos de coordinación necesarios para articular de forma armónica el ejercicio de competencias de forma simultanea por diversas instancias

> (...) el Estado, en virtud de sus competencias normativas, puede y debe articular los mecanismos de coordinación que garanticen la uniformidad de la disciplina de la competencia en todo el mercado nacional y, desde luego, establecer los criterios de conexión pertinentes, siempre que resulten constitucional y estatutariamente correctos (STC 243/1994, fundamento jurídico 3) y los imprescindibles mecanismos de colaboración e información recíproca (SSTC 100/1991, fundamento jurídico 5.; 236/1991, fundamento jurídico 6; 243/1994, fundamento jurídico 7, y 196/1997 fundamento jurídico 11).

Esta afirmación nos lleva a preguntarnos por la consecuencia del no-establecimiento de estos puntos de conexión. La representación procesal de la Generalitat argumenta en el caso de la STC 223/2000, de 21 de septiembre, (conflicto positivo de competencias promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat en relación con el RD 1085/1992, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la actividad de distribución de gases licuados del petróleo) que el art. 9 del RD «vulnera el orden competencial al no establecer las precisiones necesarias para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias ejecutivas, ya que, con la excusa de garantizar el suministro para el conjunto del mercado

---

348 «Se trata, pues, de una concurrencia de potestades normativas, estatal y autonómica, que puede ordenar el legislador estatal con los criterios y puntos de conexión que sea menester fijar y que resulten constitucional y estatutariamente correctos». FJ 3 (STC 243/1994).

nacional, deja en manos del citado Ministerio (Industria, Comercio y Turismo) la facultad de autorizar...».

Por otro lado, el Tribunal impone al legislador estatal la obligación de justificar la no-utilización de los criterios o puntos de conexión que permitan la articulación espacial de las competencias de ejecución. Consiguientemente, en aquellos casos en que las CCAA hayan asumido estatutariamente las competencias de ejecución sobre una determinada materia existe una presunción a favor de la titularidad autonómica de las potestades ejecutivas.[349] En cualquier caso, podríamos decir que esta presunción admite prueba en contrario, puesto que el legislador estatal tendrá que probar la existencia de razones (más allá de la supraterritorialidad del objeto sobre el que ha de recaer la competencia) que permitan justificar la retención estatal de facultades ejecutivas.[350] En otras palabras, o el Estado justifica la necesidad de que en un determinado caso se lleve a cabo una ejecución única, o bien está obligado a establecer los puntos de conexión que permitan el ejercicio de las competencias administrativas autonómicas. Sin embargo, tal y como se ha resuelto el asunto parece el que el TC pretenda volver a la concepción potestativa de dicho establecimiento puesto que permite al Estado no establecer puntos de conexión, siempre que justifique su decisión.

Partiendo de las premisas citadas, la jurisprudencia constitucional tiende a configurar la posibilidad de la ejecución estatal como última ratio, en aquellos casos en que ésta ha sido asumida por las CCAA. Antes de poder llevar a cabo una actuación ejecutiva de tipo estatal, el Estado tendrá que justificar la improcedencia de fijar un sistema de puntos de conexión, basándose en la imposibilidad de fragmentar territorialmente el ámbito de intervención administrativa, y recordémoslo, incluso en estos casos, es preciso que no sea posible para las CCAA desarrollar esta actuación ejecutiva mediante mecanismo de cooperación o colaboración. Ello entronca

---

349 Podríamos vincular esta afirmación con la doctrina constitucional contenida entre otros pronunciamientos en el FJ 7 de la STC 87/1987 «hay que partir, una vez más, del principio general según el cual las competencias correspondientes a las Comunidades Autónomas son las que ellas mismas han asumido en sus Estatutos».

350 «No pueden considerarse materialmente básicos, pues no concurren las circunstancias excepcionales exigibles para ello y a las que hace referencia el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992 (...) que las agrupaciones de empresas, en supuestos de supraterritorialidad, puedan resultar beneficiarias también de las ayudas,(...) no atrae hacia el Estado la competencia de gestión, máxime cuando cabe establecer los puntos de conexión necesarios para que se realice la gestión autonómica, o alternativamente, justificar su improcedencia para mantener la gestión centralizada».

con la vigencia del principio de subsidiariedad, tal y como argumentaremos en breve. Este razonamiento se plasma en un pronunciamiento del TC, (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 10):

> El hecho de que la Orden impugnada pretenda, efectivamente, contribuir a la aplicación de un Plan Nacional de apoyo al sector textil y de la confección no constituye algo ajeno, precisamente, al contenido del art. 149.1.13 C.E., que se proyecta sobre el conjunto del territorio nacional, aunque lo haga de forma heterogénea, como en el caso presente. La perspectiva territorial general que es propia del art. 149.1.13 C.E. no puede tener como consecuencia necesaria la centralización de toda la normativa que deba establecerse, ni tampoco de todas las medidas de ejecución que hayan de adoptarse, puesto que ello supondría, sencillamente, el desapoderamiento de las competencias autonómicas con las que concurre. En definitiva, la centralización de las funciones de normación y de ejecución sólo puede tener lugar, como venimos insistiendo, en supuestos excepcionales que aparezcan plenamente justificados, pues la regla ha de ser la de que las Comunidades Autónomas competentes desarrollen normativamente los Planes y los apliquen, incluso cuando su ejecución pueda tener un alcance supraterritorial, pues es responsabilidad del Estado en estos casos fijar los puntos de conexión que permitan la ejecución autonómica de las medidas (...).

Debemos recordar que de forma subsidiaria —según lo establecido en el artículo 115 del EAC de 2006— el Estado podría ejercer funciones de coordinación respecto de las CCAA afectadas en estos supuestos de alcance supraterritorial. Esta misma disposición se encuentra en otros Estatutos de Autonomía (por ejemplo, art. 43 del EA de Andalucía, o art. 70 del EE de Aragón) (*vid*. *supra* apartado dedicado al análisis del artículo 115 del EAC).

A continuación, el Tribunal apunta la reiterada doctrina contenida en las Sentencias 329/1993, 243/1994 y 242/1999. Sin embargo, el reflejo más directo de los efectos de la jurisprudencia constitucional sobre la necesidad de articular un sistema de puntos de conexión en un ámbito material concreto es el caso de la STC 208/1999. Pese a ello, y con respecto al segundo interrogante que nos planteamos al iniciar este apartado, como veremos a continuación, el papel de legislador negativo del Tribunal y la deferencia (¿excesiva?) del mismo para no inmiscuirse en las labores del

legislador, así como el principio de libertad de configuración del legislador han minimizado, en muchas ocasiones, la potencialidad de esta técnica para posibilitar una ejecución descentralizada. En este sentido se puede apuntar que el Tribunal Constitucional en sus decisiones jurisprudenciales ha concedido al legislador un extenso (¿excesivo?) margen de elección. En cambio, si el TC hubiera constreñido este margen, se podría haber defendido que en realidad dichos puntos de conexión pueden derivarse directamente del Bloque de la Constitucionalidad, sin necesidad de que el legislador estatal los explicite, y por tanto, hubiera podido ser el TC la instancia llamada a ponerlos de manifiesto.[351]

Ello no obstante, en nuestro sistema, la función fiscalizadora del TC tiene que ser combinada con el principio de libertad de configuración que disfruta el legislador estatal. Ello tiene su importancia porque en el ámbito que nos ocupa, ocurre que, a medida que la concepción estricta del principio de territorialidad ha sido descartada por la jurisprudencia constitucional, impidiendo fundamentar la competencia ejecutiva del Estado en la supraterritorialidad del objeto y/o en la extraterritorialidad de los efectos de la competencia, se ha consolidado una doctrina que pone énfasis en la libertad de configuración política del legislador estatal.

Una de las principales manifestaciones de esta doctrina la encontramos en las conclusiones a las que llega el TC en la STC 196/1997. Según este pronunciamiento, el legislador estatal puede, en el momento de establecer un determinado régimen jurídico aplicable a un sector concreto en ejercicio de sus competencias normativas, no únicamente modular el ejercicio de las competencias autonómicas de ejecución, adecuándolas territorialmente, sino que incluso podrá condicionar su titularidad. Es decir, en aquellos supuestos en que el Estado establezca un régimen unitario, las consecuencias en el ámbito competencial de las CCAA pueden ser importantes, puesto que sirviéndose de la competencia legislativa puede condicionar la existencia misma de las competencias autonómicas de ejecución. Esto supone que: «la libertad de configuración política del legislador subconstitucional se convierte en un criterio determinante que se superpone al bloque de la constitucionalidad».[352]

Las críticas a esta jurisprudencia parten ya de las mismas consideraciones formuladas en el voto particular a la STC 196/1997 firmado por

---

351 Roig Molés, E., *op. cit.*, p. 27.

352 Arzoz Santisteban, X., *op. cit.*, p. 30.

Vives Antón quien manifiesta: «El Estado, por medio de la legislación, puede condicionar las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas hasta convertirlas en puras actuaciones automáticas. Lo que de ningún modo puede hacer es lo que aquí se le permite: Reasumir como legislativos actos que, por discrecionales e importantes que sean, no poseen, en absoluto, aquel carácter». En el segundo voto particular, Viver opina que el hecho de que el Estado establezca un régimen unitario en una materia no implica que la ejecución del mismo tenga que ser necesariamente unitaria.

Finalmente, nos interesa destacar que la libertad de configuración del legislador rige, evidentemente, en el momento de producción legislativa, cuando tiene que decantarse por el establecimiento de un determinado punto de conexión o bien, construir un sistema de puntos alternativos o acumulativos. Sin embargo, los puntos de conexión que establezca el legislador, en uso de sus competencias normativas, tienen que tener una base racional y, en ningún caso, podrán ser arbitrarios, puesto que el autor considera que el legislador en su actuación también está obligado a respetar el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.[353]

Ello no obstante, en la STC 226/1993, de 8 de julio, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 14 y 16 del CC, de acuerdo con la redacción dada por la Ley 11/990, de 15 de octubre, en aplicación del principio de no-discriminación por razón de sexo, con relación al sistema de normas de conflicto y puntos de conexión para determinar la aplicación del derecho civil o de los derechos forales o especiales, el Tribunal considera respecto al principio de libertad de configuración política del legislador que:

> Las Cortes Generales han de establecer, sólo ellas, las normas de Derecho civil interregional, pero no es ésta una labor libre de todo vínculo o límite constitucional, por lo mismo que a través de ella se define cuál sea la proyección propia de cada ordenamiento civil y en última instancia, un elemento de capital importancia para la efectiva realización de las competencias autonómicas en este campo (STC 226/1993, FJ 4).

Efectivamente, tal y como reclama la doctrina especializada en Derecho interregional, esta disciplina tiene que garantizar un igual ámbito de

353 *Ibidem*, p. 38.

aplicación de los diferentes ordenamientos jurídicos que existen en el Estado, puesto que en caso contrario se estaría impidiendo o condicionando de manera negativa el ejercicio efectivo de las competencias autonómicas legítimamente asumidas.[354] Lo que sucede en este caso es que el Tribunal relativizará esta misma afirmación sobre el principio de neutralidad de las normas de conflicto, y acabará afirmando que la Constitución no impone la manera en que se ha de resolver el ámbito de aplicación personal de los distintos ordenamientos civiles. Considera, además, que esta problemática se refiere a una cuestión de mera definición legislativa, por tanto, el legislador, aunque con ciertos límites, disfrutará de un ámbito de libre configuración.

> El legislador, debe intentar apurar, hasta donde no padezca la seguridad jurídica, la técnica de las remisiones y conexiones abstractas y neutrales, y el equilibrio entre una y otra exigencia —la de la propia seguridad jurídica y la de la aplicación indistinta de unos Derechos y otros— se ha de alcanzar, ante todo, mediante la ponderación que debe hacer precisamente la ley: a este Tribunal no le corresponde, en otras palabras, sustituir con su criterio el que haya mostrado el autor de la ley al resolver la tensión, sino sólo apreciar —cuando así se le demande— si la solución fijada en la norma resulta arbitraria o manifiestamente infundada, lo que no ocurre en el presente caso (...) ni corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa (STC 109/1987, F.J 3) ni puede aceptarse que la Constitución imponga en este extremo, suprimiendo por entero la libertad de configuración del legislador, una solución única y exclusiva (STC 226/1993, FJ 4).

Esta argumentación fue contestada por González Campos en un voto particular en el que apunta que otras soluciones no eran únicamente posibles, sino también necesarias, y que la solución adoptada, implantando una norma de conflicto que indica una preferencia por el derecho general común, tendría que haberse considerado inconstitucional.[355]

---

354 *Véase* sobre este extremo: Font i Segura, A. *Actualización y desarrollo del sistema de Derecho Interregional*. Santiago de Compostela: Servicio de publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela, 2007, pp. 229 y ss.

355 «En efecto, ha de tenerse en cuenta, en primer lugar, que es la única técnica de regulación de los conflictos de leyes que es susceptible de garantizar, mediante la utilización de puntos

En nuestra opinión esta jurisprudencia no podría, en principio, aplicarse a un ámbito diferente a la materia en la que se dio el pronunciamiento, es decir, en el ámbito del Derecho interregional. Pese a ello, la STC 330/1994, de 15 de diciembre, dictada en materia de mediación de seguros privados, adoptó esta argumentación, haciéndola aplicable al establecimiento de puntos de conexión para delimitar territorialmente las competencias de ejecución de las CCAA, y consideró que:

> no cabe apreciar que la solución fijada en la Ley resulte «arbitraria o manifiestamente infundada» (STC 156/1993), pues si cada una de las conexiones expresa una vinculación directa con el territorio, mediante el cúmulo de ambas el legislador ha querido, además, que dicha vinculación sea efectiva y garantice la seguridad jurídica.

Respecto de este razonamiento puede argumentarse que el legislador, ciertamente, tiene que respetar el principio de seguridad jurídica impuesto por el artículo 9.3 de la CE, pero en ningún caso, la seguridad jurídica opera como canon hermenéutico que permita escoger los puntos de conexión que considere oportunos.

4.2 · De la neutralidad de los puntos de conexión

En nuestra opinión, en el momento de establecer el sistema de puntos de conexión para delimitar el alcance territorial de las competencias de ejecución, el legislador tendrá que regirse en primer lugar, por el respeto a la titularidad autonómica de la competencia, de acuerdo con el principio de

---

de conexión abstractos o «neutrales» en las normas de conflicto (o en la definición de las propias conexiones) un igual ámbito de aplicación de los ordenamientos civiles vigentes en nuestro territorio. En segundo término, desde el planteamiento del problema en la obra de F.C. de Savigny hasta nuestros días, se admite por la doctrina que la técnica de remisión a un ordenamiento, propia de la norma de conflicto multilateral, se basa en la idea de «localización» de los supuestos de tráfico jurídico externo en aquel sistema jurídico que presenta una mayor proximidad con dicho supuesto, atendida su naturaleza o —en la doctrina más reciente— las circunstancias del mismo. Por consiguiente, aunque al legislador estatal le corresponda apreciar dentro de su libre ámbito de configuración legal cuál es el criterio o criterios decisivos para «localizar» un supuesto de tráfico externo y, consiguientemente, determinar en la norma de conflicto el ordenamiento que ha de regirlo, lo que sí le está vedado, por ser manifiestamente arbitrario, es que se aparte de la idea de localización, propia de esta técnica de regulación y, en su lugar, establezca una norma de conflicto que expresa la preferencia por el propio ordenamiento». Voto Particular STC 226/1993.

lealtad constitucional que invoca la misma jurisprudencia constitucional en dos sentencias.[356]

La primera, la STC 209/1990, de 20 de diciembre, hace explícito que, en el caso de los RD de Traspasos:[357]

> La lealtad constitucional obliga a todos, y en el campo que nos ocupa es el Gobierno, máximo responsable de la finalización efectiva del reparto de competencias, quien debe extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta con Galicia, merced a los cuales puedan dictarse los correspondientes y obligados Reales Decretos de transferencias.

Parafraseando este pasaje, podríamos decir que la lealtad constitucional obliga especialmente al legislador respecto al establecimiento de los puntos de conexión, puesto que no es sino con su actuación que se permite concretar, de forma definitiva, el reparto competencial.[358] La apelación a la lealtad constitucional también se reiteró, textualmente, en la STC 208/1999, de 11 de noviembre en su último fundamento jurídico: «La lealtad constitucional obliga a todos [tal y como ya había declarado el TC en su (STC 209/1990, FJ 4)]». Recordemos que esta sentencia conmina al legislador a

---

356 En la legislación ordinaria, en concreto en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 4 se promulga que: «Las Administraciones Públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deberán: a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias; b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones; c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias; d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias» Y como Suay Rincón, J. apunta: «Después, sobre todo, estas dos últimas exigencias, especialmente importantes, son objeto dentro del mismo precepto todavía de un mayor grado de desarrollo». En: «Lealtad. La Organización del Estado. Exposición General». Referencia Iustel: RI §910025.

357 Como Habërle pone de manifiesto: «El Tribunal Constitucional español ha acogido el principio de lealtad federal, una creación de R. Smend en 1916, que más tarde sería utilizada por el Tribunal Constitucional Federal alemán, y luego progresaría en toda la Unión Europea. Y son legión los ejemplos en el ámbito de los derechos fundamentales, el principio Estado de Derecho, el principio de proporcionalidad, etc.», *op. cit.*, p. 173.

358 La invocación al principio de lealtad institucional se contiene también en los nuevos Estatutos de Autonomía. Así, por ejemplo, en el EAC de 2006 (art. 3.1) se dispone que las relaciones entre la Generalitat y el Estado se fundamentan en este principio. Igualmente, debe valorarse bajo la luz del principio de lealtad el impacto financiero de las disposiciones generales del Estado sobre Cataluña y el de las de la Generalitat sobre el Estado (art. 209).

establecer los puntos de conexión necesarios para que las CA puedan ejercer competencias de ejecución en materia de defensa de la competencia.[359]

Asimismo, consideramos que el legislador no puede establecer un sistema de puntos de conexión que, por vía indirecta, le permitan retener o conservar facultades ejecutivas. Esto sucede en los casos en que se establece puntos de conexión acumulativos o cuando a través de ellos se pretende hacer valer el criterio estricto de la territorialidad. Por tanto, los puntos de conexión que debe escoger el legislador estatal tienen que ser, en caso de que existan diversas opciones, aquellos que muestren un mayor respeto hacia la titularidad autonómica de las competencias de ejecución, y en el caso de las competencias legislativas aquellos que no tiendan indefectiblemente a la aplicación del derecho común. Únicamente en estos supuestos podríamos decir que los puntos de conexión son neutros.

Este argumento que aportamos enlaza con lo que podríamos denominar «principio de recognosbilidad de las competencias autonómicas». En la jurisprudencia del Tribunal al utilizarse el concepto de «recognoscibili-

---

359 Font i Llovet, T. y Ponce, J. subrayan sobre el principio de lealtad constitucional que: «Este deber de lealtad supone que aunque cada centro de gobierno actúe en la persecución de sus propios y legítimos intereses, ninguno de ellos, como parte integrante del conjunto, no puede sentirse ajeno a la realización de las funciones de los otros, ni puede actuar lesivamente para los mismos. Se trata de un auténtico deber jurídico, inherente a la existencia misma del sistema, sin el cual no es posible su funcionamiento armónico. En cada concreta relación jurídica que se trabe entre órganos administrativos, ese deber jurídico se convertirá en una concreta obligación jurídica, establecida ahora a nivel legal en el citado art. 4.1 LRJPAC, tras la modificación operada por la ley 4/1999». En: «Los principios constitucionales sobre organización territorial del Estado». Referencia Iustel: 910038. Sobre el principio de lealtad en el Estado Autonómico pueden consultarse las siguientes obras: Biglino Campos M. P.: «La lealtad constitucional en el Estado de las Autonomías». En: *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. extra 1, (2004) (Ejemplar dedicado a: 25 años de Constitución), pp. 51-74; Sosa Wagner, F.: «La lealtad, gozne del Estado». En: Galofré Crespi, J. (coord.) *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 2003, pp. 73-94; Carles Vento, A.: «El principio de lealtad constitucional y la jurisprudencia contencioso-administrativa». En: Hinojosa Martínez, E. (coord.) *Jurisdicción ordinaria y distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. Sevilla: Ed. Comares-Junta de Andalucía, 1998, pp. 39-50; Morell Ocaña, L.: «La lealtad y otros componentes de la ética institucional de la Administración». En: *Revista española de derecho administrativo*, núm. 114, (2002), pp. 165-194; Alvarez Alvarez, L.: «La función de la lealtad en el Estado autonómico». En: *Teoría y realidad constitucional*, núm. 22, (2008), pp. 493-524; y del mismo autor: *La lealtad constitucional en la Constitución española de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2008. Sobre el principio inspirador del sistema alemán (*Bundestreue*) pueden consultarse las obras citadas en el Capítulo II, concretamente en el apartado dedicado al sistema federal alemán.

dad» suele aplicarse a la configuración de los derechos, ya sean fundamentales o no y también a las instituciones. El Tribunal considera que la garantía de la recognoscibilidad de un determinado derecho o institución viene determinada por la preservación de todas aquellas facultades, cualidades, características y posibilidades de actuación que hacen que tal derecho o institución puedan clasificarse dentro de su tipo, elementos esenciales pues sin los cuales debe ser clasificado o tipificado en un tipo distinto, siempre dentro de unas coordenadas espacio-temporales y sociales.[360]

En el ámbito de la distribución competencial el Tribunal Constitucional ha empleado el concepto en una sentencia tan destacada como la STC 247/2007, de 12 de diciembre, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la CA de Aragón contra el artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción a su artículo 17.1. En este pronunciamiento el Tribunal al enjuiciar el rol y el ámbito que en nuestro sistema de distribución territorial del poder se han reservado a los EEAA apunta que, pese a que los Estatutos de Autonomía son norma estatal cuya función es delimitar el alcance de las competencias incidiendo substancialmente en las competencias autonómicas, le está vetado, sin embargo, desnaturalizar aquello previsto en el art. 149.1 de la CE, pudiendo provocar un

360 Véase por ejemplo el FJ 10 de la STC 112/2006, de 5 de abril de 2006 en la que el TC se remite a jurisprudencia constitucional. En ella se discute la «recognoscibilidad» del derecho de propiedad en una determinada regulación. En este caso el Tribunal considera que: «Al derecho a la propiedad privada le es aplicable la garantía del necesario respeto a su contenido esencial, en virtud de lo dispuesto en el art. 53.1 CE. A este propósito es oportuno recordar sucintamente que sobre el concepto del contenido esencial de los derechos, a que se refiere el mencionado art. 53.1 CE, este Tribunal tiene declarado que la determinación del contenido esencial de cualquier tipo de derecho subjetivo —y, por tanto, también de los derechos fundamentales de la persona— viene marcada en cada caso por el elenco de «facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea recognoscible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a este tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes a las sociedades democráticas cuando se trate de derechos constitucionales». Determinación que, desde otro ángulo metodológico, no contradictorio ni incompatible con aquél, ha sido expresada también por este Tribunal como «aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 10)» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2)».

menoscabo o una desnaturalización de las competencias del Estado. En el FJ 10 de la STC se afirma:

> Sin embargo, es obvio que esa posible regulación normativa estatutaria no puede en ningún caso quebrantar el marco del art. 149.1 CE, desnaturalizando el contenido que sea propio de cada materia y que permite su recognoscibilidad como institución. Lo importante, en este sentido, es que el Estatuto de Autonomía, por ser norma de eficacia territorial limitada, si en ocasiones hubiere de realizar alguna precisión sobre el alcance de las materias de competencia estatal, lo haga para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con ella y que, al hacerlo, no impida el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el art. 149.1 CE de que se trate. Sólo si se satisfacen estas exigencias, tal modo de proceder resultará acorde a la Constitución.

Precisamente, este mismo argumento podría ser aplicado al enjuiciar la actividad del legislador estatal (no estatutario) cuanto éste establezca puntos de conexión para arbitrar el deslinde competencial en las diferentes materias, tanto en el plano ejecutivo, como en el plano legislativo. Al establecer dichos puntos de conexión el legislador exclusivo o básico debería respetar las tanto las funciones, como el haz de características y actividades que pueden predicarse de las distintas competencias autonómicas en un momento determinado (actualmente debe tenerse en cuenta el marco competencial derivado de la reforma de los Estatutos de Autonomía desarrollada a partir de 2005) para que la recognoscibilidad de las competencias autonómicas quedara preservada. Ciertamente, el legislador estatal no estatutario debería precisar mediante el uso de puntos de conexión, cuando fuera menester, el ámbito de competencia autonómica sin que al realizar esta operación se impidiera el desarrollo completo de las funciones autonómicas en los ámbitos materiales que les reservan los Estatutos de Autonomía. A nuestro entender en este caso también es aplicable la última de las afirmaciones que realiza el TC en el fundamento jurídico que acabamos de transcribir: sólo si se satisfacen estas exigencias, tal modo de proceder resultará acorde con nuestro sistema de descentralización territorial del poder.

Si se acepta la vigencia de este principio que hemos denominado de «recognoscibilidad de las competencias autonómicas» el Tribunal Constitucional tendría en sus manos una herramienta más para controlar el am-

plio margen decisional del que tradicionalmente ha gozado el legislador en este ámbito. En último término sería tarea del TC, en su labor de legislador negativo, decidir si la regulación estatal establecida en una determinada norma en la que se incorpora un punto o sistema de puntos de conexión atenta contra la naturaleza intrínseca de las competencias autonómicas y la desfigura de tal manera que la vacía o la deja completamente irreconocible. De responderse esta cuestión de forma afirmativa el Tribunal debería declarar inconstitucional dicha regulación.

Pero hasta el presente, si analizamos los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, es manifiesto que éste intenta mantener una deferencia total hacia el legislador. Ciertamente, el control del Tribunal pasa por respetar las opciones escogidas por las Cortes Generales.[361] El problema fundamental en el momento de la valoración por parte del Tribunal del sistema de puntos de conexión es determinar su alcance. Planteamos esta idea en clave de pregunta: ¿tiene que valorar el TC únicamente el punto de conexión o sistema de puntos de conexión fijado en una determinada norma atendiendo como único parámetro si «es arbitrario o manifiestamente infundado»? o bien ¿tendrá que ponderar la finalidad que el legislador persigue con el establecimiento de un determinado criterio y el impacto de esta decisión legislativa sobre el sistema inicial de distribución competencial diseñado por el BC?

En nuestra opinión, el Tribunal tendrá que controlar la adecuación a la Constitución y a los Estatutos de los puntos de conexión establecidos por el legislador, pero su control tendrá que ir más allá de verificar si la opción del legislador es arbitraria o manifiestamente infundada porque, no estamos ante un supuesto en el que el legislador disponga una total discrecionalidad. En opinión Arzoz, el TC debe verificar si el sistema de puntos de conexión «respeta la titularidad autonómica de la competencia sobre la materia en cuestión y si es, en definitiva, un instrumento adecuado para territorializar el ejercicio de las competencias de las CCAA sobre la

---

361 En el ámbito de los necesarios mecanismos de colaboración entre el Estado y las CCAA, en concreto en la STC 118/1998 sobre Administración hidráulica de Cataluña, el TC apunta «este Tribunal ha venido reconociendo un margen de discrecionalidad en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos, lo que no implica que dicho margen se conciba como un espacio totalmente inmune al control jurisdiccional, pues la, en principio amplia esfera de libertad aludida «puede eventualmente comprimirse en función de la relevancia del ámbito de política autonómica concernida en cada caso (STC 68/1996, FJ 10)». Sentencia recogida en: Argullol i Murgadas, *Criteris per a un desenvolupament institucional*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-IEA, 1999, p. 158.

materia».[362] De esta misma opinión, aunque profundizando en algunos aspectos, es Roig Molés quien considera que, de acuerdo con el principio de lealtad constitucional antes citado, el Tribunal estaría conminado a controlar la proporcionalidad de la intervención ejecutiva estatal, lo que reduciría significativamente el margen de maniobra estatal. Sobre todo, y especialmente, debería desarrollar este análisis de proporcionalidad, que, por otro lado, no es novedoso en la jurisprudencia constitucional y que subyace en algunas de las sentencias comentadas anteriormente, en aquellos ámbitos en los que el Estado únicamente ostenta la competencia legislativa, y en principio está desapoderado de facultades ejecutivas. El autor últimamente citado aboga por acoger la solución que sea más respetuosa para con las competencias de las Comunidades Autónomas; en tal caso, la finalidad que persigue el Estado para intervenir en una determinada materia debe ser igualmente preservada y lograda aunque sea sin su concurso.[363] Ciertamente, el tanto el principio de proporcionalidad como el principio de subsidiariedad podrían ser utilizados como cánones por parte del Tribunal Constitucional para sopesar la constitucionalidad de los puntos de conexión establecidos por el legislador estatal en una determinada materia.[364]

Sin embargo, de acuerdo con Barnés, la génesis y aplicación tradicional del principio de proporcionalidad no lo convierten en un principio que pueda ser utilizado directamente en el ámbito de los conflictos competenciales. Es bien sabido que el principio de proporcionalidad tiene sus orígenes en el derecho alemán del siglo XIX y se diseñó como un instrumento (norma jurídica) para limitar la injerencia de los poderes públicos en las

---

362 Arzoz Santisteban, X. *op.cit*. p. 40. Por el contrario en opinión de Roig Molés la situación que se ha dado difiere de ello, puesto que: «Lo que ha hecho el Tribunal Constitucional es revisar los puntos fijados por el legislador estatal u obligar al legislador estatal a fijar puntos de conexión, limitando expresamente la mayor parte de sus sentencias a controlar que esa fijación de puntos de conexión no se haya producido arbitrariamente. Así pues, ha realizado un control absolutamente de mínimos de esos puntos de conexión», *op. cit*., p. 27.

363 *Op. cit*., pp. 28-29. Ello se compadecería, además, con una lectura del sistema autonómico a la luz del principio pro autonomía que, de acuerdo con Argullol i Murgadas deriva directamente del pacto constitucional y cuya virtualidad estriba en interpretar las disposiciones constitucionales en el momento de desarrollarlas enfatizando que el principio de autonomía es uno de los pilares de la Constitución. *Desenvolupar l'autogovern*. Barcelona: Ed. Empúries, 2000, p. 29.

364 De *lege ferenda* puede apuntarse la utilización de otros cánones para guiar al legislador en la labor de fijación de un sistema de puntos de conexión. Otros elementos que pueden tomarse como referencia, según Roig Molés, son, por ejemplo, los puntos de conexión establecidos en las distintas materias tanto en el Derecho comunitario, como en el Derecho Internacional Privado, *op. cit*. p. 28.

esferas de libertad y en el ejercicio de los ciudadanos, es decir, es una regla jurídica que protege a los sujetos privados de la acción de los poderes públicos. La lógica del principio y el triple test que comporta su aplicación no casa, sin forzar o desvirtuar el concepto, con las razones propias de los conflictos entre distintos entes surgidos al calor de la distribución territorial del poder. En el caso de la aplicación del principio en un proceso contencioso entre un poder y un ciudadano el principio desplegaría toda su potencialidad puesto que se éste se construye sobre el conjunto formado por los conceptos de poder público-libertad, mientras que en el caso de la aplicación de dicho principio como parámetro para zanjar disputas competenciales, se estaría utilizando para «exigir que el ente titular de la competencia intervenga con la menor intensidad posible, o en la medida en que sea estrictamente indispensable (...). Se reclamaría la moderación respecto del ejercicio de una competencia a fin de amortiguar su impacto sobre otra esfera competencial». Por ello el autor se muestra contrario a la extrapolación de este principio al ámbito de los conflictos competenciales.[365]

---

365 Barnés, J. «El principio de proporcionalidad. Estudio preliminar». En: «Cuadernos de Derecho Público», núm. 5, 1998. La cita corresponde a la p. 40. También Sarmiento, D. se muestra contrario a la utilización del principio de proporcionalidad como regla para dirimir conflictos competenciales. El autor argumenta específicamente que no puede utilizarse como elemento para garantizar la autonomía local, desmontando así la teoría establecida por Ortega, L. el autor últimamente, siguiendo a Barnés, realizar un repaso general a la utilización del principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europa y destaca que dicho principio nunca se ha utilizado de forma expresa y con éxito en la jurisprudencia de dicho órgano y que los juicios de proporcionalidad que realiza el TJUE acaban reconduciéndose a la utilización del principio de subsidiariedad. Véase: «El principio de proporcionalidad y la defensa de la autonomía local.». En: *Revista de Administración Pública* (núm. 162). Septiembre-diciembre 2003, pp. 145-171. Entre muchos otros autores que se han ocupado del Estudio del principio de proporcionalidad en el campo del Derecho Público y en el Derecho Comunitario pueden verse (por orden alfabético): Barnés, J.: «Introducción al principio de proporcionalidad en el Derecho comparado y comunitario». En: *Revista de administración pública*, núm. 135, (1994), pp. 495-538; Galetta, D. U.: «El principio de proporcionalidad en el Derecho comunitario». En: *Cuadernos de derecho público*, (núm. 5), 1998, pp. 75-118; González Beilfuss, M. *El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Pamplona*:* Editorial Aranzadi, 2003; González Beilfuss, M.: «Últimas tendencias en la interpretación del principio de proporcionalidad por parte del Tribunal Constitucional español». En: *Derecho constitucional para el siglo XXI : actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Carrasco Durán, M.; Pérez Royo, F.J; Urías Martínez, J.; Terol Becerra, M.J. (coords.) Vol. 2, 2006, pp. 4035-4053; López González, J. I.: «El principio de proporcionalidad en Derecho Administrativo». En: *Cuadernos de derecho público*, núm.5 (1998), pp. 143-158; Rubio Llorente, F.: «El principio de subsidiariedad y el principio de proporcionalidad». En: *La Constitución Europea*. Oreja Aguirre, M. (coord.) (…), 1994, pp. 213-

En el mismo sentido que Barnés se pronuncia Sarmiento, quien recuerda que el principio de proporcionalidad ha sido utilizado de forma escasa por nuestro Tribunal Constitucional y por ello no puede afirmarse que exista una doctrina consolidada en cuanto a la aplicabilidad del principio para dirimir conflictos competenciales. En este sentido, de las pocas sentencias en las que el TC ha mencionado el principio en el ámbito de los conflictos competenciales pueden destacarse dos la STC 87/1985 y la STC 61/1997 («sentencia del suelo»). En la primera se utiliza el principio citado junto con el artículo 149.1.1 de la CE, como ya hemos visto (vid. supra Capítulo I) para constreñir las competencias de las Comunidades Autónomas en materia sancionadora, exigiendo que las normas autonómicas «se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (art. 25.1 CE, básicamente), y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio». Por ende, en este caso, el TC utiliza el principio de proporcionalidad en un conflicto competencial pero como argumento débil o coadyuvante en la aplicación del controvertido precepto constitucional (art. 149.1.1) y ello permite al TC «enjuiciar, con las armas de la adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, las divergencias introducidas por las normas autonómicas sancionadoras».[366] Ello no obstante, en la STC 61/1997, el Tribunal niega de forma expresa la aplicación del principio de proporcionalidad, si bien Rodríguez de Santiago, autor también citado por Sarmiento, considera que por lo menos en la lectura de la sentencia puede verificarse la presencia del principio de intervención mínima, tan similar e incluso emparentado con el principio de proporcionalidad.[367]

Siendo esto así, no debemos dejar de destacar que el Tribunal Constitucional en determinadas ocasiones sí ha utilizado el principio de proporcionalidad para controlar el impacto de determinadas medidas en lo que afecta a la unidad de mercado (el alcance de este principio a los efectos del presente trabajo ha sido examinado en el Capítulo I). En diversas sen-

222; Sieira Mucientes, S.: «El principio de proporcionalidad como juicio de necesidad y la debida intensidad de control en su aplicación al legislador. En: *La Reforma del Tribunal Constitucional: actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Pérez Tremps, P. (coord.), 2007, pp. 847-878.

366 Sarmiento, D., *op. cit.*, pp. 156-157.

367 Rodríguez de Santiago, J.M. *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho Administrativo*, Madrid: Marcial Pons, 2000, p. 112.

tencias (véanse las citadas por Sarmiento) como las 37/1981, 1/1982, 11/1984, 86/1984, 24/1986, 88/1986 y 96/1994, el Tribunal enjuicia a la luz del principio de proporcionalidad las trabas al comercio interior establecidas por los poderes públicos, tanto por el poder autonómico como por el poder estatal. Esta operación valorativa del TC recuerda al proceder del Tribunal Supremo norteamericano al aplicar la *commerce clause*.[368] También el Tribunal de Justicia de la Unión ha utilizado el triple test de la proporcionalidad para enjuiciar las medidas restrictivas de la libre circulación de bienes y personas en el territorio de la Unión. En estos casos, puede subrayarse que no estamos ante verdaderos conflictos competenciales, sino ante medidas que atentan contra los principios propios de la denominada constitución económica y, por tanto, sobre dicha jurisprudencia no puede basarse la justificación para emplear el principio en el ámbito de los conflictos de competencias.[369]

Ya que el principio de proporcionalidad plantea problemas en el ámbito de los conflictos derivados de la distribución territorial del poder, debe buscarse otro criterio o método que permita al TC dilucidar si un punto de conexión o un sistema de puntos de conexión establecidos en la normativa estatal son conformes al diseño constitucional del Estado Autonómico y los principios que lo animan. Este método al que hacemos referencia bien podría ser el método de la ponderación o método ponderativo. Como afirma la doctrina (véase el análisis de Arroyo Jiménez, siguiendo a Alexy) la ponderación es un método, no un principio, cuyo uso permite determinar qué circunstancias aconsejan que un determinado principio preceda a otro, cuando dichos principios concurren a la vez en un determinado supuesto. Para Arroyo ponderar es «establecer y fundamentar una relación de precedencia condicionada (…) la ponderación es un tipo de discurso que permite resolver conflictos de principios mediante la creación de reglas (…) De igual modo, si los principios son normas que se ponderan, las reglas pueden entenderse como el resultado de una ponderación previamente desarrollada».[370] En el caso que

---

368 Al respecto puede verse Velasco Rico, C. «Territorialidad, extraterritorialidad e interés. Análisis comparado de los sistemas de distribución de competencias de Estados Unidos, Canadá, Austria, Alemania e Italia: lecciones para el Estado Autonómico». En: *Indret. Revista para el análisis del Derecho*, (núm. 2), 2011, pp. 1-56.

369 Sarmiento, D., *op. cit*., p. 157.

370 Arroyo Jiménez, L.: «Ponderación, proporcionalidad y Derecho Administrativo». En: *Indret. Revista para el análisis del Derecho,* núm. 2 (2009), pp. 1-32.

nos ocupa el Tribunal Constitucional debería ponderar las si las razones argüidas por el Estado al establecer o no establecer un determinado punto de conexión o sistema de puntos de conexión tienen preferencia respecto a la preservación de la integridad de las competencias autonómicas cuando estas competencias autonómicas pueden verse reducidas, limitadas o vaciadas por la previsiones estatales. En el fondo, el Tribunal ya realiza este juicio en su jurisprudencia, aunque lo hace de forma críptica, por ello sería exigible que al emitir sus sentencias explicitara cuándo ha utilizado dicho método y cuáles son sus argumentos para validar o no las decisiones del Estado. Así no se limitaría a afirmar lacónicamente que en el ámbito que analizamos el legislador goza de un amplio margen decisorio. Sólo si se hacen explícitos los argumentos del TC, podrán los operadores jurídicos y las partes afectadas en el conflicto ajustar sus decisiones normativas futuras con un mínimo de seguridad.[371]

En otro orden de cosas y en cuanto al principio de subsidiariedad, principio que más arriba habíamos apuntado como otro posible canon interpretativo a utilizar por el Tribunal Constitucional en el momento de enjuiciar la constitucionalidad de los puntos de de conexión establecidos en una determinada materia y que hayan suscitado un conflicto competencial, puede destacarse que dicho principio proviene de los sistemas federales llamados de atribución. En ellos la Federación surge de la atribución explícita de poderes y competencias por parte de los Estados federados. El surgimiento del Estado Autonómico nada tiene que ver con este proceder y ello llevó a afirmar a Cruz Villalón que el principio de subsidiariedad en nuestro sistema de distribución competencial goza de una «escasa simpatía».[372] Por el contrario el principio de subsidiariedad ha sido considerado la clave de bóveda del sistema de distribución del

---

371 Sobre la ponderación como método de interpretación jurídica pueden verse las obras siguientes (por orden alfabético): Alexy, R. *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid: CEC, 1993; Arroyo Jiménez, L.: «Ponderación, proporcionalidad y Derecho Administrativo». En: *Indret. Revista para el análisis del Derecho*, núm. 2 (2009), pp. 1-32; Arroyo Jiménez, J. *et al*. *Ponderación y Derecho Administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 2009; Moreso, J.J.: «Alexy y la aritmética de la ponderación». En: Robert Alexy. *Derechos sociales y ponderación*, García Manrique, R. (ed.). Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2007; Rodríguez de Santiago, J.M. *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho Administrativo*, Marcial Pon: Madrid, 2000, p. 112; Velasco Caballero, F.: «Método de la ponderación y sistema competencial». En: Arroyo Jiménez, J. *et al*. *Ponderación y Derecho Administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 2009.

372 Cruz Villalón, P. *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, 1999, pág. 478.

poder arbitrado en la Unión Europea.[373] Ciertamente, el principio de subsidiariedad ha llegado al Estado Autonómico de la mano de su formulación europea.[374]

Ello no obstante, el principio de subsidiariedad tiende a utilizarse de forma extensiva y polisémica. En opinión de Arenilla, en su sentido primigenio significa que únicamente la acción de los poderes públicos tiene sentido si se encamina a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. En un sentido competencial del término, sin embargo, este debe definirse de acuerdo con las siguientes pautas: en primer lugar, el ejercicio del poder debe residenciarse en el nivel más adecuado para alcanzar eficazmente las finalidades que una intervención pública ambicione conseguir; en segundo lugar, debe facilitarse que las decisiones se tomen en el nivel que sea más cercano al ciudadano en aras a una mayor transparencia en el ejercicio del poder; en tercer lugar, la acción del poder público no debe suplir a la acción de los ciudadanos o de la sociedad civil; finalmente, y esto es importante a los efectos del presente trabajo, el nivel de gobierno superior debe argumentar y demostrar que residenciar una competencia en su nivel es más eficaz que dejarla en manos del nivel inferior.[375] Este último requisito es relevante en la medida en que gracias al principio de subsidiariedad podríamos decir que se genera una presunción a favor de que la competencia se residencie en el nivel inferior. En el campo que nos ocupa el Tribunal Constitucional, en el momento de enjuiciar la validez constitucional de un determinado punto de conexión o de un sistema de

---

373 Sarmiento, D. afirma: «La verdadera clave de bóveda es el principio de subsidiariedad, que es una norma que nace y crece en el federalismo occidental, y por tanto se adecua sin demasiados problemas a los conflictos de competencias entre entes públicos», *op cit*., p. 163

374 Tal y como recuerda Huici Sancho, L. en la UE el principio de subsidiariedad fue consagrado desde el punto de vista organizativo mediante la creación del Comité de las Regiones. Este órgano de la UE ha velado desde sus inicios por el respeto del principio no sólo en la relación UE-Estados miembros, sino también en el interior de los Estados. Fue en su dictamen «sobre la aplicación del principio de subsidiariedad» donde explicitó que «es necesario incluir (…) una mención explícita a los entes locales y regionales, de manera que el principio de subsidiariedad pueda proyectarse sobre todos los niveles de poder local-regional-estatal-comunitario». La autora citada recuerda que el «Comité no pretende modificar el reparto de responsabilidades dentro de los Estados miembros sino que este principio se defina teniendo en cuenta las competencias que el ordenamiento interno atribuye a los entes regionales y locales». En: *El Comité de las regiones: su función en el proceso de integración europea*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2003, pp. 320 y ss.

375 Arenilla Sanchez, M.: «Las relaciones entre poder y territorio en la vertebración del Estado». En: VVAA. *El funcionamiento del Estado Autonómico*. Madrid: INAP, 1999, pp. 87-128. La cita corresponde a la p. 114.

puntos de conexión debería verificar si tal presunción ha sido desvirtuada por el Estado, mediante argumentos fehacientes que demuestren que su acción centralizada es más eficaz que la acción de una Comunidad Autónoma o de varias CCAA concertadas.

Por todo ello se ha afirmado, que el principio de subsidiariedad tiene una doble vertiente. Por un lado, el principio comporta que sea el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos el que decida sobre los asuntos que afectan al conjunto de sus ciudadanos y que ejecute sus decisiones, en aras al fortalecimiento del principio de transparencia, y, siempre y cuando tal proceder no reste eficacia a la toma de decisiones públicas. En caso contrario, es decir, en caso de que la decisión no pueda ser adoptada e implementada eficazmente corresponderá al nivel de gobierno superior llevar a cabo tales tareas. En esta definición puede detectarse claramente la doble dirección del principio de subsidiariedad: tanto puede servir para extender las competencias del ente de gobierno superior o como bien puede servir para reducirlas. Ello ha llevado a la doctrina a afirmar que el principio de subsidiariedad es un concepto cargado de dinamismo.[376] En este sentido, el principio de subsidiariedad no es un mecanismo que pueda predeterminar de forma estática e inamovible el sentido de la decisión de quien debe juzgar qué nivel de gobierno es competente para ejercer una determinada competencia, es meramente un criterio orientador. Este dinamismo que le es propio comporta que su aplicación tenga un resultado u otro en función del tiempo y el lugar y que con él se tienda a generar un consenso para determinar cuál es la instancia más eficaz para ejercer competencias en un sector concreto. Consiguientemente, en cuanto a tal principio, no puede afirmarse que sea un concepto jurídico indeterminado y comporta siempre un cierto grado de subjetividad en la evaluación. Precisamente por ello, el principio despliega toda potencialidad en el ámbito de la negociación política previa a la adopción de medidas legislativas o de decisiones públicas. Sin embargo, en el ámbito del control jurídico por parte de un Tribunal, en este caso del Tribunal Constitucional, la potencia de dicho principio podría verse reducida.

Finalmente, para cerrar este epígrafe debemos destacar que los principios o las regulaciones estatutarias —sobre todo las contenidas en los Es-

376 Véase Escribano Úbeda-Portugués, J.: *Quince años de construcción de la Unión Europea a través de sus tratados (1992-2007)*. Madrid: Liber Factory-Universidad Carlos III, 2008, pp. 92 y ss.

tatutos de Autonomía aprobados desde 2006 en adelante— permitirían limitar la libertad, en principio *quasi* omnímoda, del legislador Estatal al establecer un punto o sistema de puntos de conexión en una materia determinada. Por ello, dedicaremos el último capítulo de este trabajo a analizar diversas disposiciones que se han incorporado con esta finalidad limitadora en los nuevos Estatutos de Autonomía. Veremos cómo, precisamente, para limitar o desposeer al Estado de la capacidad de incluir puntos de conexión en su legislación, han sido los propios Estatutos reformados los que han utilizado esta técnica para delimitar, por ellos mismos, el alcance territorial de las materias reservadas a las competencias autonómicas, aunque hay que tener en cuenta que la STC 31/2010, de 18 de junio, como veremos en el último capítulo de este trabajo, sostiene que el Estado puede fijar con total libertad los puntos de conexión que estime oportunos para deslindar los ámbitos competenciales del Estado y de las CCAA. Como analizaremos, el Tribunal pierde la oportunidad de establecer criterios claros que le permitan a él mismo, en el futuro, enjuiciar la neutralidad de los puntos de conexión establecidos y su impacto en el ámbito competencial autonómico.

III

EL ESTABLECIMIENTO DE PUNTOS DE CONEXIÓN EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: ESPECIAL REFERENCIA AL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA DE 2006 Y A LA STC 31/2010, DE 28 DE JUNIO, SOBRE EL EAC

1 · Reforma estatutaria y distribución de competencias

En la actualidad, después de treinta años de andadura del Estado Autonómico, existe una abundante literatura jurídica sobre el origen, contenido y funcionalidad de los Estatutos de Autonomía y su encaje en el sistema de fuentes normativas que disciplinan la distribución territorial del poder. Por ello, en este punto, a parte de dar cuenta de las posiciones doctrinales más influyentes al respecto, retomaremos, brevemente, el debate sobre la función constitucional de los Estatutos surgido a raíz de las reformas estatutarias emprendidas hace unos años y su relación con las leyes y normas básicas establecidas por el legislador estatal. Finalmente, analizaremos en particular, la espinosa posibilidad de que los Estatutos de Autonomía puedan delimitar, indirectamente, el alcance de las competencias del Estado, tanto en el plano funcional como en el material, e incidiremos en la utilización de puntos de conexión para concretar este último aspecto.

1.1 · Introducción

Desde la puesta en marcha de las reformas estatutarias, se ha venido debatiendo, de nuevo, sobre la posición de los Estatutos en el sistema de fuentes del Estado Autonómico, es decir sobre su funcionalidad y sobre su relación con la legislación básica estatal y con otras normas delimitadoras de competencias.[377] Cuanto menos, debe decirse que los

---

377 Entre la última bibliografía más destacada al respecto encontramos Aguado Renedo, C.: «De nuevo sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía, con motivo de los procesos de reforma». En*: Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 17 (2007), pp. 283-306; Albertí Rovira, E. «El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria». En: *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31 (2005), pp. 1-31; Argullol i Murgadas, E: «Constitución, Estatuto de Autonomía: reforma, revisión y derechos históricos». *Concordia civil en Euskadi: estrategias para la paz*, 2004, pp. 113-152; Balaguer Callejón, F.: *La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña desde la perspectiva de la ordenación competencial. Un análisis de las líneas generales del título V de la propuesta de reforma*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, junio de 2005. Barnés Vázquez, J.: «Legislación básica y Estatuto de Autonomía». En: *Estudios sobre la Reforma del Estatuto*. Barcelona: Instituto de Estudios Autonómicos, 2004; Martín Rebollo, L.: «El Estatuto de Autonomía: origen, funcionalidad y contenido». En: *Derecho público de Cantabria: (estudios sobre el Estatuto y el derecho de la Comunidad de Cantabria)*. Santander: 2003, pp. 37-66; Ortega, L. *La redefinición por los es-*

procesos de reforma y los textos elaborados no han dejado a nadie indiferente.

En el caso de Cataluña, el proceso de reforma culminó con la aprobación en 2006 del nuevo Estatuto de Autonomía que pretende mejorar, cuantitativa y cualitativamente, la autonomía política que garantiza la Constitución a la Comunidad Autónoma. Para ello, el texto estatutario ha utilizado, de forma reactiva, lo que se ha denominado un «blindaje» de las competencias de la Generalitat.[378] Esto es, se han ido precisando las submaterias contenidas en los supuestos más conflictivos de ámbitos materiales genéricos, y además a cada submateria se le han aparejado las funciones que respecto de la misma cumple la Generalitat de Cataluña y se ha pretendido, indirectamente, modular las competencias del Estado. Esta operación se considera harto dudosa, según el canon de constitucionalidad manejado

tatutos de autonomía de la distribución territorial del poder contemplado en la Constitución. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2005; Jiménez Asensio, R.: «Reforma del Estatuto de Cataluña y ampliación de competencias». En: *Revista Vasca de Administración Pública*, (núm. 70), 2004; Tajadura Tejada, J.: «La reforma del Estatuto de Cataluña: propuestas y límites». En: *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005; De la Quadra-Salcedo Janini, T. «¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?» En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, (núm. 72), 2004. Viver Pi-Sunyer, C.: «En defensa dels Estatuts d'Autonomia com a normes delimitadores de competències». En: *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, (núm.1), 2005, pp. 97-130. A parte de las obras mencionadas deben citarse los artículos contenidos en el número monográfico de la *Revista General de Derecho Administrativo* (núm. 12), 2006, titulado «La reforma de los Estatutos de Autonomía» (Luis Ortega Álvarez, coord.). Entre otros: Barnés Vázquez, J.: «Un Estatuto de Autonomía del siglo XXI»; Martín Rebollo, L.: «Reformas estatutarias y reformas constitucionales (Recordatorios, reflexiones y olvidos)»; Parejo Alfonso, L.: «La organización territorial del Estado: ¿proceso a continuar u obra a culminar?»; Pemán Gavín, J.M.: «Sobre los límites de las reformas estatutarias: Derechos Históricos y Estado de las Autonomías. A propósito de la Propuesta de nuevo Estatuto aprobada por el Parlamento de Cataluña»; Tornos Mas, J.: «La reforma estatutaria: un debate marcado por la posición constitucional de los Estatutos de Autonomía».

378 Viver Pi-Sunyer, C. sostiene que: «*Per assolir aquests objectius, la tècnica jurídica utilitzada en la proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya —que segons sembla pot servir de model a altres reformes— consisteix a delimitar amb precisió l'abast funcional i material de les competències atribuïdes a la Generalitat*». En: «En defensa dels Estatuts d'Autonomia com a normes delimitadores de competències...», *op. cit.*, p. 99. De acuerdo con Albertí Rovira, E. «(…) no puede olvidarse que la eficacia de esta estrategia de blindaje de las competencias mediante, en particular, su concreción, material y funcional, en el Estatuto de autonomía (pero también a través de las previsiones complementarias que acaban de indicarse) tiene, a mi entender, un alcance forzosamente limitado. Por descontado, no puede impedirse de manera absoluta cualquier intervención del Estado en aquellos sectores supuestamente blindados. Si ésta fuese su finalidad, además de ser extremadamente ingenua, estaría sin duda condenada al fracaso». En: «El blindaje…», *op. cit.*, p. 25.

hasta el momento, puesto que la doctrina jurisprudencial del TC —delimitadora de los espacios competenciales de ambos entes territoriales (Estado y CCAA)— es amplia y está plenamente consolidada en muchos ámbitos materiales.[379] Por consiguiente, se afirma, que aunque está operación de concreción pormenorizada de las competencias y de sus ámbitos materiales y funcionales podría haberse llevado a cabo en el pasado, es difícilmente concebible en la actualidad.

Asimismo, la utilización de esta técnica de «blindaje» ha provocado la reacción de gran parte de la doctrina iuspublicista española, ya que considera que, mediante esta operación, se está rediseñando el sistema de distribución territorial del poder establecido en la Constitución.[380] Subrayan los valedores de esta opinión que con la aprobación de este nuevo Estatuto catalán, que ha servido de ejemplo para la reforma de otros, se está alterando *de radice* el modelo de distribución territorial del poder establecido en la Constitución.[381]

En lo que afecta al objeto del presente trabajo, la reforma del Estatuto catalán obliga a replantearse la extensión de las bases dictadas por el Estado y a una necesaria contracción de las mismas. Nos interesa analizar este aspecto porque, como hemos visto en apartados anteriores del presente trabajo (*vid. supra* Cap. II), ha sido, fundamentalmente, en la legislación estatal plena o básica donde se han ido incorporando puntos de conexión,

---

379 Por ello Jiménez Asensio, R. considera que lo que debería haber procedido era una reforma de la Constitución, en primer término puesto que la reforma estatutaria, en estos momentos tiene poco recorrido como mecanismo ampliador y garantizador de las competencias autonómicas. En segundo lugar a su parecer, debería explorarse con mayor abundamiento el camino que marca el artículo 150, apartados 1 y 2 de la Constitución, incluso de forma suplementaria a la reforma estatutaria. En tercer lugar, el autor considera que incluso sin la reforma estatutaria, aunque también complementariamente a ésta, se podría mejorar la calidad del autogobierno de las CCAA, y en concreto de Cataluña, mediante la reforma de determinadas leyes orgánicas y de leyes «competenciales», como la Ley Orgánica de Financiación de las CCAA, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y la Ley Orgánica del Poder Judicial. Finalmente, el autor apuesta por una reducción de la legislación básica estatal y de su incidencia negativa en el ámbito de las competencias autonómicas y, correlativamente, un descenso del protagonismo del Tribunal Constitucional en la determinación de lo básico, protagonismo que debería asumir —en su opinión— el Senado, cuya reforma es a todas luces necesaria. Véase Jiménez Asensio, R. En: «Reforma del Estatuto de Cataluña y ampliación de competencias», *op. cit.*, pp. 114 y ss. En el mismo sentido: Barnés Vázquez, J.: En «Un Estatuto de Autonomía para el siglo XXI», *op. cit.*, p. 3.

380 Barnés Vázquez, J.: «Un Estatuto de Autonomía para el siglo XXI». En: *Revista General de Derecho Administrativo* (a través de Iustel.com), núm. 12, 2006, p. 1.

381 Una opinión matizadamente a favor de la reforma estatutaria verse en Tornos Mas, J.: «La reforma estatutaria. Un debate marcado por la posición...», *op. cit.*, p. 10.

con el fin de articular las competencias autonómicas legislativas de desarrollo, en su caso, y de ejecución, con los resultados ya analizados. Así pues, debemos examinar la validez constitucional de esta operación llevada a cabo por el EAC de 2006, haciendo hincapié en la sustracción de funciones respecto de la legislación básica, al incluir en algunas materias puntos de conexión que, hasta el momento, se encontraban incluidos en la citada normativa.

1.2 · Caracterización de los Estatutos de Autonomía como norma en el sistema de fuentes

Antes de analizar la licitud constitucional de la inclusión de puntos de conexión en los Estatutos de Autonomía, consideramos necesario realizar unas consideraciones acerca de la posición y funciones que ocupan dichas normas en el sistema de fuentes. De la caracterización que se realice de los Estatutos de Autonomía depende, en gran medida, la opinión que se sostenga sobre su capacidad para incluir puntos de conexión y con qué extensión y efectos. A ello dedicaremos las páginas siguientes.

La Constitución de 1978, como es palmario, admitía (y admite) otras concreciones en la práctica.[382] Los Estatutos de Autonomía, como culminación de la obra del legislador estatuyente, pueden legítimamente realizar una interpretación del sistema de distribución territorial del poder, en el marco de lo que la Constitución dispone y siempre que no se conculquen las competencias atribuidas al legislador estatal ordinario.[383] En concreto,

---

382 Y ello, aunque la interpretación que del sistema se ha ido fraguando, a lo largo de los años de existencia del Estado Autonómico —que si por algo podría calificarse es por la expansión casi ilimitada de las competencias estatales—, haya sido considerada válida por el Tribunal Constitucional. Por ello, hay que tener presente que, según la posición doctrinal que aboga por la constitucionalidad de la reforma, la redacción del nuevo Estatuto no modifica lo dispuesto en la Constitución, lo que cambia es la interpretación del sistema, establecido en su Título VIII. Quienes son de este parecer sostienen que no es, por tanto, una reforma encubierta de la Carta Magna, sino una modificación explícita de la interpretación que hasta el momento ha prevalecido. Tornos Mas, J.: «La reforma estatutaria. Un debate marcado...», *op. cit.*, p. 13. En el mismo sentido: Viver i Pi-Sunyer, C.: «En defensa...», *op. cit.*, p. 120. Igualmente, Argullol, E. *Desenvolupar l'autogovern*. Barcelona: Empúries, 2000, p. 24.

383 De acuerdo con Castillo Blanco, F. «Los Estatutos son, precisamente, las normas llamadas a fijar las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución, articulándose así el sistema competencial mediante la Constitución y los Estatutos, en los que éstos ocupan una posición jerárquicamente subordinada a aquélla (S.T.C. 76/1983)». En: «Artículo 148: Competencias de las comunidades autónomas Comentarios a la Constitución Española de 1978». Dentro de: *Comentarios a la Constitución Española. Tomo XI – Artículos 143 a 158 de*

el Tribunal Constitucional ha destacado que el legislador estatutario, al igual que el legislador estatal o autonómico —partiendo de una interpretación de la Constitución especialmente amplia— debe realizar una labor exegética, ineludiblemente, al atribuir competencias a la correspondiente Comunidad Autónoma, pero esta labor interpretativa, debe sujetarse a dos principios.[384] En primer lugar, como ya apuntamos anteriormente en relación con el legislador estatal (*vid*. *supra* Cap. II), no podrá el estatuyente realizar una interpretación genérica y abstracta del sistema de distribución competencial con voluntad de vincular al conjunto de los poderes públicos, obligándoles a acatar su interpretación de la Constitución. En segundo lugar, los EEAA deberán ejercer esta función interpretativa de la Carta Magna en relación con sus propias competencias, es decir, sin definir o interpretar directamente las competencias ajenas, puesto que no es función del Estatuto realizar esta labor. En palabras del Tribunal Constitucional:

> (...) los poderes legislativos constituidos, estatal o autonómico, ejercerán su función legislativa de modo legítimo cuando, partiendo de una interpretación de la Constitución, sus normas se dirijan a su ámbito competencial, ejerciendo las competencias propias, siempre que, al hacerlo, no pretendan imponer a todos los poderes públicos, como única, una determinada opción interpretativa del precepto constitucional, pues «al usar de sus facultades legislativas sobre las materias de su competencia, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han de operar a partir de un determinado entendimiento interpretativo del bloque de la constitucionalidad (STC 214/1989, FJ 5) (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 21). FJ 8, STC 247/2007.

Centrándonos en las características propias de los Estatutos de Autonomía, debemos abordar diversas cuestiones.[385] En primer lugar, anali-

---

la Constitución Española de 1978. Madrid: Edersa-Vlex, 2006. Texto disponible en: http://vlex.com/vid/competencias-comunidades-autonomas-339019 Id. vLex: VLEX-339019 (última consulta, 11.03.09), pp. 153 y 154.

384 FJ 10 de la STC 247/2007, de 12 de diciembre.

385 La STC 247/2007, de 12 de diciembre, que versa sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana concreta las características básicas de la norma estatutaria en su FJ 6. El Tribunal subraya que los Estatutos de Autonomía son: «La primera de ellas es la necesaria confluencia de diferentes voluntades en su procedimiento de elaboración, rasgo que es más nítido en las sucesivas reformas de un Estatuto que en su aprobación inicial (...) La segunda característica es consecuencia de la primera, pues la aprobación de los Estatutos por las Cortes Generales, que

zaremos su rango normativo y su relación con las demás leyes estatales. Es preciso detenernos en esta cuestión, aunque sea de forma breve, puesto que los procesos de reforma estatutaria han venido marcados por la posición que detentan los Estatutos de Autonomía, en el ordenamiento constitucional.[386] En segundo lugar, debemos tratar qué contenidos deben y pueden contener los textos estatutarios, ya que la nueva redacción de determinados Estatutos de Autonomía ha incluido numerosos preceptos que, a juicio de muchos, desbordan el contenido lícito de una norma de rango infraconstitucional e invaden el espacio reservado al legislador básico.[387]

En cuanto al rango normativo de los EEAA, es preciso apuntar, en primer término, que, los Estatutos son leyes orgánicas, leyes al fin y al cabo, o, verbigracia, «normas normales».[388] Esto debe no hacernos olvi-

---

representan la soberanía nacional (arts. 1.2 y 66.1 CE) determina que aquéllos sean, además de la norma institucional básica de la correspondiente Comunidad Autónoma, normas del Estado, subordinadas como las restantes normas del Ordenamiento jurídico a la Constitución, norma suprema de nuestro Estado Autonómico (art. 9.1 CE) (...) La tercera característica de los Estatutos de Autonomía es, asimismo, consecuencia del carácter paccionado de su procedimiento de elaboración y, sobre todo, de reforma. Se trata de la rigidez de que los Estatutos están dotados; rigidez que es garantía del derecho a la autonomía que se ha ejercido y que refuerza su naturaleza de norma de cabecera del correspondiente ordenamiento autonómico».

386 Tornos Mas, J. «La reforma estatutaria. Un debate marcado...», *op. cit*., p. 1-2. En opinión del autor las divergencias sobre la posición constitucional de los Estatutos de Autonomía y sobre el modelo de organización territorial habrían provocado este fuerte debate en torno al proceso de reforma del EAC. Aparicio Pérez, M.A. constata que puesto que el modelo de Estado, aunque derivable de la Constitución del 1978, está sujeto a interpretaciones variadas, ello implica que existan diversos puntos de vista, todos ellos legítimos, sobre la posición y función constitucionales de los Estatutos en el ordenamiento autonómico. En: «L'*adequació de l'estructura de l'Estat a la Constitució (reforma constitucional vs. reforma dels Estatuts*». En: *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31, (2005).

387 Debemos recordar que el papel de los Estatutos en el sistema de fuentes difiere de lo que sucede, por ejemplo, en la Confederación Helvética donde las Constituciones Cantonales no contienen reglas relativas a la distribución de las competencias entre los Cantones y la Confederación. Ciertamente, alguna constitución cantonal recuerda que la soberanía cantonal existe dentro de los límites establecidos por la Constitución federal, sin que ello tenga una plasmación concreta. La distribución de competencias se realiza en la Constitución federal, y asigna a los cantones una competencia general de tipo residual, en todos aquellos ámbitos en los que la Constitución Federal no haya atribuido competencias a la Confederación. Véase Aemisegger, H. « La résolution des conflits entre l'Etat central et les entités dotées du pouvoir législatif par la Cour constitutionnelle. Rapport du Tribunal fédéral suisse ». Texto disponible en : http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-STD(2003)035-bil.asp#_Toc179361108 (última consulta, 05.11.08). Lo mismo sucede en otros Estados federales calificados en algún momento histórico como modelos federales de corte dual, por ejemplo, Estados Unidos.

388 Aguado Renedo, C. «Acerca de la naturaleza jurídica de los…», *op. cit*., p. 170.

dar, por otro lado, que por expreso mandato de la Constitución, se remite a los mismos la ulterior concreción de la configuración del sistema de distribución territorial del poder. Además, aunque son leyes orgánicas jerárquicamente iguales al resto de leyes, tienen un procedimiento especial de aprobación y reforma. Dicho procedimiento deja a los Estatutos al margen de la posible inestabilidad política, exigiendo procesos paccionados y amplias mayorías parlamentarias para su aprobación.[389] Si se considera que la configuración de la estructura territorial del Estado es una cuestión altamente sensible, se comprenderá, por una parte, el *plus* formal que requiere su aprobación, y por otra, el reforzamiento del carácter singular de los Estatutos y de su preeminencia —no en todos los casos en el sentido jerárquico— sobre otras normas, en nuestro sistema de fuentes.[390]

Se ha considerado que los Estatutos de Autonomía poseen una caracterización *sui generis* dentro del conjunto de las leyes orgánicas que supondría una «inmunidad», de acuerdo con de Leguina Villa, respecto al resto de leyes del Estado ordinarias u orgánicas.[391] Esta condición deriva «lisa y llanamente, de la exigencia de un sistema propio para la reforma o modificación del Estatuto (arts. 147.3 y 152.2; este último de dicción mucho más contundente), que resultaría fácilmente defraudado de aceptarse la intromisión por parte de otras leyes del Estado, incluso de naturaleza orgánica»[392] y por tanto no estriba en el carácter de «acto complejo» que revestiría al Estatuto, al contrario de lo que opina Leguina Villa.[393]

De acuerdo con Muñoz Machado, los Estatutos de Autonomía no son leyes jerárquicamente superiores a las demás leyes del Estado, como se ha dicho, y, en consecuencia, se relacionan con el resto de la producción legis-

---

389 Véase López Guerra, L. En: «La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía». En: *Estudios sobre la reforma jurídica del Estatuto de Autonomía*. Barcelona: Instituto de Estudios Autonómicos, 2004, p. 14.

390 En este sentido puede verse Ignacio de Otto, n: *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*. Barcelona: Ariel Derecho, 1989, p. 258 y López Guerra, L. en: «La función constitucional y el contenido...», *op. cit*., p. 13.

391 Leguina Villa, J. En: «Las Comunidades Autónomas». Dentro de: *Escritos sobre Autonomías territoriales*. Madrid: Tecnos, 1995, p. 30.

392 Martín Oviedo, J.M.: Artículo 147: «Estatutos de autonomía su contenido y reforma». Dentro de: *Comentarios a la Constitución Española. Tomo XI – Artículos 143 a 158 de la Constitución Española de 1978* (Enero 1999). Madrid: Edersa-Vlex. Texto disponible en: http://www.vlex.com/vid/339018 (última consulta, 11.03.09), p. 133 y ss.

393 Leguina Villa, J.: En: «Las Comunidades Autónomas». Dentro de: *Escritos sobre Autonomías territoriales, op. cit.,* p. 30.

lativa estatal de acuerdo con el principio de competencia.[394] Así, según el autor, en virtud de dicho principio, el Estatuto válidamente podrá regular y contener las previsiones que permitan configurar a un determinado territorio como a una Comunidad Autónoma. Es, en palabras de la Constitución, (art. 147 CE 1978) «su norma institucional básica», cuya función primordial es «*asumir* competencias» y en contra de lo que postula Aguado Renedo, al asumir competencias, en nuestra opinión, es lícito que el Estatuto las regule, en el sentido de describir el alcance material y funcional de las mismas, siempre que de dicha regulación pueda derivarse una interpretación conforme a los preceptos de la Carta Magna.[395]

A su vez, en opinión de Aragón Reyes, los Estatutos —al integrarse en el Bloque de la Constitucionalidad— cumplen una función constitucional de compleción esencial de las disposiciones relativas a la distribución territorial del poder y, por tanto, se encuentran en una posición de supremacía jerárquica respecto de las demás leyes del Estado.[396] El autor defiende la existencia en nuestro ordenamiento territorial de normas *quasi* constitucionales, por la función y posición que la Constitución les atribuye y en esta categoría se integrarían los EEAA.[397]

Finalmente, podemos constatar que el hecho de que Estatuto sea la norma institucional *básica* de la Comunidad Autónoma, no le priva de poder contener una regulación pormenorizada de sus competencias y del al-

---

394 Muñoz Machado, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2ª ed., Vol. I. En el mismo sentido, J. Tornos: «El Estatuto como norma jurídica». En: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Cataluña,* vol. I, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 1988, p. 129; También, Aguado Renedo, C.: «Acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía (1)». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, (núm. 49), 1997, pp. 169-193. En el mismo sentido se pronuncia el TC en la STC 247/2007: «Respecto del ordenamiento estatal en sentido estricto, hay que partir de que los Estatutos de Autonomía se infraordenan a la Constitución, sometiéndose a sus prescripciones. Así, en cuanto a su relación con las restantes leyes estatales, orgánicas u ordinarias, viene establecida según criterios de carácter material, es decir, con criterios conectados con el principio de competencia sustantiva sobre las materias en que unos y otras, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, pueden intervenir» FJ 6.

395 Aguado Renedo, C. «Acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía (1)», *op. cit*., p. 187.

396 Barceló i Serramalera, M. considera que entre los Estatutos de Autonomía y las leyes estatales existe una relación de «jerarquía funcional». Dentro de: *La ley orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*. Atelier: Barcelona: 2005, p. 154. Véase también en este sentido, Ferret, J.: «*Estatut d'Autonomia: funció constitucional i límits materials*». En: *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31 (2005), pp. 87-108. La cita corresponde a la p. 90.

397 Aragón Reyes, M.: «Problemas actuales de la organización territorial del estado. En torno al libro de J.J. Solozábal: "Las bases constitucionales del Estado Autonómico"». En: *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) núm. 102. (1998), p. 176.

cance de las mismas.[398] En nuestra opinión, básica, en este caso, significa principal —principal y necesaria, si se quiere— pero ello no conlleva que su contenido deba ser reducido al mínimo posible, como sostiene Aguado Renedo.[399] En este sentido, también parece pronunciarse López Guerra, quien considera que aunque existen límites al contenido material de los Estatutos de Autonomía, éstos no les constriñen a la regulación de forma exclusiva de los aspectos institucionales o de delimitación competencial. Los límites a los que hace referencia el autor, de forma resumida, son: aquellas materias que deben ser reguladas por instrumentos normativos específicos, según lo dispuesto en la Constitución, y todo aquello que no quepa «naturalmente en la ordenación institucional básica de la comunidad autónoma, o en alguna de las categorías específicamente mencionadas en la Constitución como objeto de remisión a la regulación estatutaria».[400]

En cuanto al contenido de los nuevos estatutos y en particular del EAC 2006, el sector de la doctrina crítico con los procesos de reforma, considera que el legislador estatutario se ha extralimitado en cuanto a las materias que en él se incluyen, olvidando que la Constitución no establece de forma exhaustiva cuál debe ser el contenido de los EEAA, ni tampoco establece una lista tasada de materias en el artículo 147.1 CE,[401] sin que ello signifi-

---

398 Tornos Mas, J. así lo afirma en: «La reforma estatutaria: un debate marcado por la posición constitucional de los Estatutos de Autonomía», *op. cit.*, p. 3. En este sentido también se pronuncia el Tribunal Constitucional: «(...) el Estatuto de Autonomía puede legítimamente fijar las competencias propias de la Comunidad y establecer su alcance. El legislador estatutario, actuando así no incurre en vicio de inconstitucionalidad por interpretación de la Constitución, al igual que hemos reconocido lo propio respecto del legislador ordinario, lo que no quiere decir que no pueda incurrir en inconstitucionalidad si infringiera una concreta atribución competencial del Estado, pues esta infracción constitucional, posible, resultaría por completo independiente de la anterior» (FJ 10 de la STC 247/2007, de 12 de diciembre).

399 Aguado Renedo, C., *op. cit.*, p. 187.

400 López Guerra, L. En: «La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía», *op. cit.*, p. 17. Así el contenido de los Estatutos puede dividirse en tres tipos, por una parte deben contener necesariamente las especificaciones previstas en el artículo 147.2 de la CE y en el artículo 69.5; por otro lado potestativamente podrán contener regulaciones sobre la lengua propia (art. 3.2 CE), simbología (art. 133.2 CE), tributos propios (art. 156.2 CE), colaboración horizontal con otras CCAA (art. 145.2), planta judicial (art. 152.1 CE) y demarcaciones territoriales propias de ámbito supramunicipal (art. 152.3 CE); finalmente los Estatutos pueden contener otras previsiones, aunque teniendo en cuenta la limitación de la potestad legislativa de los parlamentos autonómicos». Véase Aguado Renedo, C.: *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: CEC, 1996, y Castellà Andreu, X., *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: IEA, 2004.

401 En la STC 89/1984, de 28 de septiembre, FJ 7, se indica de forma meridianamente clara que el 147.2 CE realiza «la determinación del contenido mínimo de los Estatutos». Así mismo, el TC

que, por supuesto, que el Estatuto pueda regular cualquier tipo de materia.[402] Lo cierto es que hasta la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción al artículo 17.1 (sobre el derecho al agua), no se había interpuesto ante el Tribunal, como tema autónomo de enjuiciamiento, cuál debe ser el contenido constitucionalmente legítimo de los Estatutos de Autonomía.[403]

Otra línea doctrinal critica la supuesta nivelación de los Estatutos de Autonomía, en cuanto a su estructura y contenido (por haber incorporado el EAC de 2006, en su contenido, un catálogo de derechos), respecto a normas de rango constitucional, es decir, se opone a su equiparación con las constituciones de los Estados federados propias de los países de corte federal clásico.[404] Muñoz Machado ha calificado a este fenómeno como el «mito del Estatuto-Constitución», construcción que el autor rechaza al considerar el sometimiento pleno de los Estatutos a la Constitución, su calidad de leyes orgánicas y su posible anulación por parte del Tribunal Constitucional.[405] Así pues, el autor considera que los EEAA únicamente son normas cuya supremacía puede predicarse de las leyes aprobadas por las Comunidades Autónomas respectivas, en palabras del Tribunal Constitucional en su STC 247/2007, de 12 de diciembre: «*En cuanto al ordenamiento autonómico, el Estatuto de Autonomía constituye su*

ha establecido que al examinar: «cuál sea el contenido legítimo de un Estatuto de Autonomía, si bien en las escasas ocasiones en que ha debido realizar determinadas apreciaciones al respecto, éstas no se han basado en una mera interpretación literal del citado art. 147 CE, según se desprende de su examen». (STC 247/2007, FJ 11).

402 López Guerra, L.: «La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía», *op. cit*., p. 15.

403 Así lo manifiesta el Tribunal en la STC 247/2007 de 12 de diciembre (FJ 11).

404 Un tema polémico es la capacidad de los EEAA para contener listados de derechos. Sobre ello Véase Tornos Mas, J. En: «La reforma estatutaria: un debate marcado por la posición constitucional de los Estatutos de Autonomía». *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 12 (junio 2006), p. 4 (a través de Iustel.com) y para analizar una opinión favorable a la inclusión de declaraciones de derechos en los EEAA puede consultarse Caamaño Domínguez F.M.: «Sí, pueden: (declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)». En: *Revista española de derecho constitucional*, núm. 79, 2007, pp. 33-46.

405 Muñoz Machado, S. considera que la forma en que se manifiesta una de las caras del mito del Estatuto-Constitución es precisamente «dotando al Estatuto de la misma o similar estructura que la que tiene la Constitución misma y rellenándolo de contenidos que formalmente son muy similares». En: «El mito del Estatuto-Constitución y las reformas Estatutarias». *Anuario de las Comunidades Autónomas*, 2004. Barcelona: IDP, 2005, p. 3 (versión del archivo descargado de la página web del Instituto de Derecho Público).

norma de cabecera, esto es, su norma superior, lo que supone que las demás le estén subordinadas».[406]

La función constitucional de los Estatutos de Autonomía, como ha quedado dicho, comporta la precisión del esquema de distribución territorial del poder contenido en la CE de 1978 y, pese a lo que se sostiene, éste no está cerrado, es decir, es susceptible de ser modificado.[407] En opinión de Argullol,[408] y también de Viver Pi-Sunyer,[409] la interpretación de la Constitución que hasta ahora se ha llevado en la práctica no es la única interpretación posible, por el contrario, es una entre múltiples interpretaciones válidas. Estamos, por tanto, ante un modelo abierto, sujeto a posibles modificaciones sucesivas. Consiguientemente, el alcance de las bases estatales y de las demás leyes de delimitación de competencias puede variar, en función de lo establecido en normas estatutarias posteriores.[410] Si bien es cierto, que todo aquello que regule con precisión el legislador estatuyente tiene un intenso efecto de disminución del ámbito material que puede ocupar la labor del legislador autonómico, lo que comporta una petrificación del ordenamiento jurídico.[411] Del mismo parecer que los autores anterior-

---

406 La superioridad jerárquica del Estatuto de Autonomía en relación con el resto de las leyes autonómicas es discutida por J. Tornos Mas en «El Estatuto de Autonomía como norma jurídica». En: VVAA. *Comentarios al Estatuto de Autonomía*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1990, pp. 115-131, consúltense especialmente las pp. 125-126.

407 En el *Informe sobre la reforma de l'Estatut* se consideró que el margen del Estatuto para concretar las competencias de la Generalitat no se agota mediante el establecimiento más preciso y más amplio del contenido de las competencias de la Generalitat en relación con el art. 149.1 de la CE. Por ello, sus autores consideraron que el Estatuto puede modular el alcance de las competencias estatales a través de cláusulas que obliguen al legislador estatal a «*respectar la singularitat derivada del propi Estatut*». Bayona, A. (dir.). *Informe sobre la reforma de l'Estatut*, *op. cit*., p. 323.

408 En: *Desenvolupar l'autogovern*. Barcelona: Ed. Empúries, 2000, p. 25.

409 Viver i Pi-Sunyer, C.: «En defensa del Estatut como...», *op. cit.,* Martín Rebollo, L.: «Reformas estatutarias y reformas constitucionales...», *op. cit*., p. 13. Aragón Reyes, M.: «Problemas actuales de la organización territorial del Estado. en torno al libro de J.J. Solozábal: «Las bases constitucionales del Estado Autonómico»». En: *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) núm. 102, (1998), p. 9.

410 Viver Pi-Sunyer, C.: «En defensa dels Estatuts…», *op. cit*., p. 101.

411 Según el Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya. El texto del Dictamen del Consell Consultiu que manejamos se en encuentra en Carrillo, M. (dir.). *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006. Textos Jurídics. Vol. II*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2007, pp. 13-336. Por otro lado, hay que recordar que el Tribunal Constitucional en su STC 247/2007 en relación con este aspecto considera que es «siempre difícil de apreciar en abstracto, conviene indicar algunos criterios que nos sirvan de pauta para el enjuiciamiento de sus manifestaciones concretas. Tal cuestión deberemos abordarla partiendo de la idea de que la Constitución ha considerado adecuado al principio democrático que sea el legislador orgá-

mente citados es Albertí Rovira quien afirma que la función de los EEAA no es constitucional exclusivamente en relación con las Comunidades Autónomas, que crean y regulan en sus aspectos básicos, sino también respecto al Estado, cuyas competencias no quedan definidas hasta que dichos estatutos resultan aprobados. Ciertamente devienen una continuación del proceso constituyente ya que el diseño territorial del Estado no queda especificado hasta su aprobación.[412]

En la STC 291/2005, de 10 de noviembre, a propósito del recurso de inconstitucionalidad planteado por la Junta de Andalucía contra el artículo 4 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se da una nueva redacción al artículo 104 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas, el Tribunal precisa el alcance de la competencia básica del Estado de acuerdo con su jurisprudencia más relevante a tales efectos. El Tribunal afirma en el FJ 7 que:

> refiriéndonos a la noción material de lo básico, hemos afirmado reiteradamente que se incardina dentro de las bases o legislación básica de una materia 'el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias' (STC 48/1988, FJ 3). Esto es un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional (STC 147/1993), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad —ya que con las bases se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales (STC 1/982, FJ 1)— a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto (STC 49/1988, FJ 16 [SSTC 197/996, de 28 de noviembre, FJ 5) y 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 7].

---

nico (art. 81 CE) y no el legislador ordinario, el que deba regular dentro de unos criterios estrictos, los aspectos centrales, por ejemplo, de los derechos fundamentales, quedando ello reservado a las correspondientes mayorías parlamentarias cualificadas [por todas, STC 135/2006, de 27 de abril, FJ 2 c), con cita de otras]. Por tanto, los Estatutos de Autonomía también podrán establecer con diverso grado de concreción normativa aspectos centrales o nucleares de las instituciones que regulen y de las competencias que atribuyan en los ámbitos materiales que constitucionalmente les corresponden, pues no puede olvidarse que el Estatuto, aprobado como Ley Orgánica, es obra de un legislador democrático y que la regulación que realiza, como se ha dicho, es vehículo de la voluntad de autogobierno de un determinado territorio y expresión de la voluntad del Estado» FJ 6 (*in fine*).

412 Albertí Rovira, E. «El blindaje de las competencias autonómicas…», *op. cit.*, p. 12.

En el fundamento jurídico trascrito, el Tribunal sintetiza parte de su doctrina jurisprudencial sobre las bases estatales. En primer lugar, es preciso subrayar que, en este pronunciamiento, el Tribunal considera que las bases se ocupan de la regulación «estructural» de las materias más que de aspectos mutables o «coyunturales». Una vez sentados estos principios estructurales en las bases estatales pueden las CCAA desarrollar la legislación básica adaptándola las particularidades propias de acuerdo con las competencias que hayan asumido a través de su Estatuto de Autonomía.

Asimismo, en la STC 247/2007, dedicada al enjuiciamiento del texto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana reformado en 2005, el Tribunal Constitucional, afirma que:

> El Estatuto de Autonomía, en cuanto que es norma estatal, puede realizar su función atributiva de competencias a la Comunidad Autónoma, con la consiguiente delimitación entre las competencias estatales y autonómicas, incidiendo en el alcance de las primeras (...). Sin embargo, es obvio que esa posible regulación normativa estatutaria no puede en ningún caso quebrantar el marco del art. 149.1 CE, desnaturalizando el contenido que sea propio de cada materia y que permite su recognoscibilidad como institución. Lo importante, en este sentido, es que el Estatuto de Autonomía, por ser norma de eficacia territorial limitada, si en ocasiones hubiere de realizar alguna precisión sobre el alcance de las materias de competencia estatal, lo haga para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con ella y que, al hacerlo, no impida el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el art. 149.1 CE de que se trate. Sólo si se satisfacen estas exigencias, tal modo de proceder resultará acorde a la Constitución (FJ 10, STC 247/2007).

La sentencia se muestra favorable, en determinados supuestos, a la delimitación de las competencias estatales por parte de los Estatutos de Autonomía, aunque limita el alcance de esta operación, ya que en ningún caso se podrán desnaturalizar o desdibujar las competencias que al Estado atribuye el artículo 149.1 de la CE. De acuerdo con Tornos, el Tribunal admite pues la función interpretativa del Estatuto de las competencias estatales.[413] Debe-

413 Tornos Mas, J. «La Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007 y el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas». En: *Revista de Estudios*

mos observar que el Tribunal introduce el criterio de la recognoscibilidad de las competencias estatales y como ésta se erige en límite de la delimitación competencial establecida por el Estatuto de Autonomía.[414] En nuestra opinión, el Tribunal parece utilizar el mismo razonamiento, adaptado al caso, que utilizó en la construcción de la teoría sobre «la garantía institucional de la autonomía local».[415]

A criterio de Tornos, a este límite general de la recognoscibilidad de la competencia, el Tribunal añade otro de «contenido también indeterminado y de alcance en parte finalista» que se refiere a la potencialidad de las competencias atribuidas al Estado. Es decir, que las competencias estatales no pueden ser cercenadas mediante la interpretación estatutaria y deben mantenerse «en su plenitud» y «todas sus potencialidades deben respetarse».[416] En consecuencia, en lo tocante al presente trabajo, debemos destacar que, en nuestra opinión, las competencias del Estado previstas en el artículo 149.1 CE pueden desplegarse normativamente y ejercerse de formas diversas, todas ellas compatibles con la Constitución. Es decir, las competencias legislativas del Estado, básicas o plenas pueden tener una mayor o menor extensión. En concreto, las bases estatales podrían ser reducidas a mínimos normativos comunes a todo el territorio del Estado, y ello no supondría, por un lado, ni la imposibilidad de reconocer la función de legislador básico que le ha atribuido la Constitución al Estado, ni tampoco la desnaturalización de la misma.[417] Con

Autonómicos y Federales, núm. 7 (2008), pp. 79-105. La afirmación se contiene en la p. 96. En el mismo sentido, Albertí Rovira, E. «El blindaje…», *op. cit.*, p. 20.

414 Este extremo también es subrayado por J. Tornos quien afirma que: «(...) El Tribunal ha querido establecer una doctrina de alcance abstracto y general, señalando un límite infranqueable al legislador estatutario. Para ello ha acudido a un concepto indeterminado: la recognoscibilidad de la competencia estatal». En: «La Sentencias del Tribunal Constitucional 247/2007...», *op. cit.*, p. 97.

415 Sobre el concepto de «garantía institucional de la autonomía local, su crítica y también sobre su reformulación o superación pueden consultarse, entre otras, las obras siguientes: Troncoso Reigada, A. «La autonomía local: garantía institucional, desarrollo político y dificultades prácticas». En: *Estudios de Derecho Constitucional: homenaje al profesor D. Joaquín García Morillo* (coord. por Luis María López Guerra), Valencia: Tirant lo Blanch, 2001, pp. 571-608. Fernández-Miranda Fernández-Miranda, J. «El principio de autonomía local y la posible superación de la teoría de la garantía institucional». En: *Revista de administración pública*, (núm. 175), 2008, pp. 113-156; Velasco Caballero, F. «Autonomía Municipal». *II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Santander: 2 de febrero de 2007. Texto disponible en: http://grupos.unican.es/ada/2007%20AEPDA/Autonomia%20Local_Velasco.pdf (última consulta, 25.09.08).

416 En: «La Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007...», *op. cit.*, pp. 97-98.

417 Sobre las bases estatales y las leyes básicas la literatura jurídica es amplísima. Pueden consultarse entre otras las siguientes obras: Garrido Falla, F. «El desarrollo legislativo de las normas

estos mínimos normativos, o bases principiales, el Estado podría seguir velando por la consecución y defensa del interés general, anclaje fundamental de la competencia legislativa básica estatal. Esta conclusión se refuerza al comprobar que el Tribunal Constitucional no realiza la enumeración del contenido concreto que deban tener las competencias estatales contenidas en el 149.1 de la CE, sino que parece exigir, simplemente, que el contenido de éstas sea suficiente para la consecución de los fines que le han sido encomendados y que el desarrollo de las mismas sea pleno, es decir, que no se vea obstaculizado por lo dispuesto en un Estatuto de Autonomía, puesto que, en tal caso, la regulación estatutaria sería considerada inconstitucional.

Adaptando a nuestro caso lo que el Tribunal Constitucional dispuso sobre la garantía institucional de la autonomía local, podría afirmarse que las competencias estatales no se ven menoscabadas o vulneradas en todos los supuestos en los que se produzca una afectación las mismas por disposición estatutaria. Únicamente podría reputarse lesiva de las competencias estatales la disposición que vulnere «el núcleo esencial» que se predica de las mismas, sin el cual éstas no presentarían las características que las hacen recognoscibles. Así pues, consideramos que la operación de delimitación competencial entre el nivel estatal y el nivel autonómico que pueden realizar los Estatutos de Autonomía puede apurar hasta el límite que marcan la «recognoscibilidad» de la institución y el «desarrollo pleno» de las competencias estatales. Si bien es cierto que el Tribunal parece considerar que esta posibilidad debe reducirse a aquellos casos en que dicha delimitación sea

básicas y leyes marco estatales por las Comunidades autónomas». En: *Administración y Constitución: estudios en homenaje al profesor Mesa Moles*, Madrid: Servicio de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, 1982, pp. 333-348; Blasco Esteve, A. «Normas básicas estatales y leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas: jurisprudencia constitucional» En: *Revista española de derecho administrativo*, (núm. 33), 1982, pp. 301-316; López Benítez, M. «Doctrina del Tribunal constitucional sobre las Leyes Básicas». En: *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, (núms. 235-236), 1987, pp. 573-618; El reparto constitucional de competencias. Ortega Alvarez, L. «Legislación básica y Estatutos de Autonomía». En: VVAA. *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*, Madrid: Editorial Siglo XXI. 2006, pp. 104-111; Tornos Mas, J. «La legislación básica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional». En: *Revista Vasca de Administración Pública*, (núm. 31), 1991, pp. 275-290; Zafra Víctor, M. «La dimensión política de la legislación básica» En: *Revista Vasca de Administración Pública*, (núm. 33), 1992, pp. 157-174; Alvarez Conde, E. «La legislación básica del Estado como parámetro de validez de la normativa autonómica». En: *Revista española de la función consultiva*, (núm. 2), 2004, pp. 23-42; Barnés Vázquez, J. «Legislación básica y artículo 149.1.1ª i.e.». En: VVAA. *Informe Comunidades Autónomas 2003,* Barcelona: IPDP, 2004, pp. 816-828; Montilla Martos, J.A. «La legislación básica tras las reformas estatutarias». En: *Revista española de derecho constitucional*, (núm. 78), 2006, pp. 105-150.

necesaria para precisar las competencias autonómicas y no parece admitirla con carácter general. A su vez, es preciso constatar que la delimitación que un Estatuto pueda realizar con afectación al alcance de las competencias estatales tiene una eficacia forzosamente limitada en relación con la Comunidad Autónoma de que se trate.

Ello no obstante, en la STC 31/2010, de 28 de junio, el Tribunal Constitucional, como veremos a continuación ha modificado su tradicional jurisprudencia sobre la función constitucional de los Estatutos de Autonomía y su posición en el sistema de fuentes así como respecto a su labor de norma materialmente constitucional y complementaria de la Constitución. El Tribunal reitera la subordinación de los Estatutos a la Constitución, pero supedita sus disposiciones en multitud de ocasiones a lo que disponga el legislador ordinario sectorial, en su legislación básica o exclusiva. Esta decisión nos parece criticable y argumentaremos nuestra postura en el siguiente apartado del texto.

Una vez realizadas estas consideraciones generales sobre el proceso de reforma estatutaria, las características de los Estatutos de Autonomía, la posición que ostentan en el sistema de fuentes Estado Autonómico y su capacidad para delimitar, en los términos precisados, las competencias estatales, debemos adentrarnos en la cuestión principal que aborda el presente capítulo, es decir, la utilización de puntos de conexión en los Estatutos de Autonomía como medio para atribuir y deslindar competencias legislativas y ejecutivas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

2 · La utilización de puntos de conexión en los nuevos Estatutos de Autonomía

2.1 · Introducción

Como es bien sabido, la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña —presentada a las Cortes Generales el día 30 de septiembre de 2005— fue modificada sustancialmente tras su paso por dicho órgano.[418] Algunas de las modificaciones del texto son de hondo calado en lo

418 Propuesta publicada en el BOPC, núm. 224, de 3 de octubre de 2005. Para la elaboración del presente trabajo, utilizamos el texto contenido en Carrillo, M. *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Textos jurídics* (Vol. II). Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2006.

que a la configuración del reparto competencial se refiere. En concreto, y respecto de la materia que nos ocupa la mayor atención en el desarrollo del presente trabajo, debemos analizar qué tratamiento se establecía en dicha propuesta en lo tocante a la inclusión de puntos de conexión en sus preceptos para distribuir competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma catalana.

Al realizar un análisis del texto siguiendo el orden de los preceptos dedicados a la distribución de competencias, contenidos en el Título V del texto de la Propuesta, podremos precisar en qué materias y con qué alcance se establecieron puntos de conexión. Por otro lado, contrastando las previsiones originales con el texto definitivamente aprobado, determinaremos en qué medida las Cortes Generales asumieron la distribución competencial establecida en la Propuesta y en qué grado variaron su impacto sobre el esquema vigente hasta entonces. A realizar este análisis dedicaremos las páginas siguientes. Debemos precisar que los puntos de conexión analizados a continuación son aquellos contenidos en los preceptos estatutarios dedicados a materias de contenido económico o relacionados con actividades empresariales. El hecho de escoger como objeto de nuestro análisis estas materias queda justificado, en primer lugar, porque al analizar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional destaca que la utilización de dicho mecanismo se haya dado en mayor medida en este tipo de materias. En segundo lugar, la existencia de múltiples y variados puntos de conexión dispersos a lo largo del EAC —en relación con distintas materias— dificulta el análisis pormenorizado de los mismos.[419] La elección de los puntos de

419 A parte de en las materias tratadas en el presente capítulo, el EAC de 2006, establece puntos de conexión en otras materias, permitiendo así una flexibilización del principio de territorialidad de las competencias autonómicas, puesto que estos puntos de conexión vinculan la competencia autonómica a objetos que pueden situarse o desarrollar parcialmente su actividad fuera del territorio de la Comunidad. Por ejemplo, en materia de cultura, el art. 127. 1. a) Segundo establece la competencia exclusiva de la Generalitat para conceder licencias de doblaje a empresas distribuidoras «domiciliadas en Cataluña»; a su vez, el art. 133. 3, en materia de energía y minas, prevé la participación de la Generalitat en la regulación y planificación del sector energético que «que afecte al territorio de Cataluña»; igualmente, el art. 142. 2 del EAC de 2006, en materia de juventud, establece la participación de la Generalitat en entidades internacionales vinculadas a dicho ámbito material y se atribuye la tramitación de documentos que afecten a personas, instalaciones o entidades «con residencia en Cataluña»; por su parte, 144. 1 e) en materia de medio ambiente, espacios naturales y meteorología establece la competencia compartida y la competencia para establecer normas adicionales de protección respecto de la regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos, gestión traslado y disposición final «con origen o destinación en Cataluña»; en el artículo 146 1. b), en materia de medios de comunicación social y servicios de contenido audiovisual, se dispo-

conexión en materias de contenido económico o relacionadas con actividades de carácter empresarial nos aporta un valioso elemento de comparación para observar el cambio —si es que éste se ha producido— en la distribución competencial motivada por la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía.

Antes de pasar al examen de los preceptos del EAC de 2006, es preciso recordar que los puntos de conexión establecidos en el Estatuto de Autonomía son elementos que permiten superar la interpretación estricta del principio de territorialidad de las competencias autonómicas, aunque, en la legislación estatal, cuando éstos se han utilizado, han sido concebidos como un reforzamiento de este principio la mayoría de las veces. Esta flexibilización se da en relación con la aplicabilidad (en plano de la eficacia) de las normas jurídicas y actos que se deriven del ejercicio de las competencias de la Generalitat, pero también y sobre todo, pueden significar una superación del principio de territorialidad entendido de forma estricta en el plano de la validez. Así, mediante la utilización de estos puntos de conexión se prevé y legitima que las normas y actos de la Generalitat regulen supuestos de hecho que presentan un carácter supraterritorial (es decir, que presentan conexiones con otros territorios). En este sentido, se prima la existencia de una vinculación con el territorio de la Comunidad (punto de conexión establecido en el Esta-

---

ne la competencia compartida de la Generalitat en la regulación y control de los servicios de comunicación «dirigidos al público de Cataluña» y sobre ofertas de comunicación audiovisuales «si se distribuyen en el territorio de Cataluña». Por otro lado, debemos destacar que en el EAC de 2006, se incluyen fórmulas de acotación del ámbito material de las competencias autonómicas que reproducen el principio de territorialidad, en ocasiones de manera estricta, de las competencias autonómicas. Por citar sólo unos de estos supuestos podemos destacar que, en el art. 117. 1, en materia de agua y obras hidráulica se atribuye la competencia exclusiva a la Generalitat respecto de aquéllas que «que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias»; igualmente, en el art. 117. 3, también en materia de agua y obras hidráulicas, se atribuye a la Generalitat la competencia ejecutiva en la materia «dentro de su ámbito territorial»; asimismo, en el art. 121. 2, en materia de comercio y ferias, en concreto, respecto de las ferias internacionales se atribuye la competencia exclusiva a la Generalitat respecto aquellas «celebradas en Cataluña» y en el materia de cultura, concretamente, respecto de actividades artísticas y culturales «que se lleven a cabo en Cataluña», el art. 127. 1 a) dispone la competencia exclusiva de la Generalitat; en esta misma materia últimamente comentada, el 127. 1. a) Cuarto atribuye la competencia exclusiva a la Generalitat respecto de la promoción, construcción y gestión de equipamientos culturales «situados en Cataluña»; en art. el 127.1. d) Primero, respecto del fomento y de difusión de producciones culturales varias «llevadas a cabo en Cataluña», se atribuye la competencia exclusiva a la Generalitat; finalmente, en el art. 127.2 también se reserva a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre archivos, bibliotecas, museos y centros de depósito cultural de titularidad estatal «situados en Cataluña», si el Estado no se reserva la gestión.

tuto) que la legitima para ejercer sus competencias sobre dicho objeto supraterritorial (en el plano de la validez), amparando, al mismo tiempo, la legitimidad de los efectos extraterritoriales de la competencia autonómica.

Esto sucede, por poner un ejemplo, en materia de cajas de ahorro. El punto de conexión establecido en el EAC de 2006 es el domicilio. Este punto de conexión permite que la normativa catalana sobre cajas de ahorro —en determinados ámbitos— se aplique a aquellas entidades domiciliadas en Cataluña, aunque éstas tengan sedes o realicen actividades en territorios de otras CCAA e incluso en el extranjero. Se ha primado pues la conexión domiciliar frente a otras conexiones. Así la legislación catalana en la materia «acompaña» o «sigue» a la entidad más allá del territorio de la Comunidad. A continuación y en primer lugar, expondremos nuestra opinión sobre si los Estatutos de Autonomía pueden contener puntos de conexión y cuál es el fundamento de nuestro parecer, para posteriormente dedicarnos al examen de los puntos de conexión contenidos en el EAC de 2006, contrastando el texto que finalmente se aprobó con las previsiones originales contenidas en la propuesta de reforma.

2.2 · ¿Pueden los Estatutos de Autonomía contener puntos de conexión?

Poco se ha estudiado respecto de la utilización de puntos de conexión en los Estatutos de Autonomía, de hecho, la doctrina iuspublicista (con excepción de la tributaria) tampoco ha prestado una gran atención a su utilización y efectos que se han derivado cuando han sido previstos por el legislador estatal, o se han incorporado en Reales Decretos de Traspasos.[420] Pese a ello, pueden distinguirse dos posiciones claras respecto de la competencia para establecer dichos puntos de conexión. Por un lado Salvador Sancho considera que debe incardinarse dentro de la competencia legislativa del Estado la facultad para establecer puntos de conexión incluso en materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, mientras que Arzoz considera que éstas podrían dictar normas, fruto de sus competencias legislativas, que contuvieran dichos puntos de conexión, es decir normas materialmente autolimitadas.[421] En nuestra opinión, las nor-

---

420 Las excepciones a este comentario son las obras al respecto citadas a lo largo del presente trabajo.

421 Arzoz Santisteban, X.: «Comunidades Autónomas, puntos de conexión y defensa de la competencia». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 64, (2002), pp. 11-71.

mas tendentes a relativizar o flexibilizar el principio de territorialidad de las competencias autonómicas tanto legislativas, como ejecutivas, deben contenerse en el Bloque de la Constitucionalidad puesto que sirven para la delimitación de competencias (art. 28.1 LOTC).[422]

El Grupo Parlamentario Popular en su recurso planteado ante el Tribunal Constitucional considera que es un presupuesto basilar de nuestro sistema de distribución territorial del poder que el establecimiento de puntos de conexión corresponda al Estado, en virtud de sus competencias legislativas. Así, la competencia legislativa estatal —en materias sujetas al esquema de compartición en cualquiera de sus dos modalidades— conllevaría indisociablemente la competencia para establecer puntos de conexión ordenadores de las competencias autonómicas. Siguiendo esta línea argumental los recurrentes consideran que en los casos «en que los puntos de conexión no se encuentran previstos ni en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía, la competencia para el establecimiento de los mismos necesariamente corresponde al Estado por estar ligada a la competencia material concreta de que se trate».[423]

---

422 Art. 28.1 de la LOTC: «Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas».

423 «De acuerdo con esta interpretación, es claro que las normas o disposiciones legales que excepcionen la regla general de la territorialidad de las competencias autonómicas han de ser necesariamente normas integrantes del bloque de la constitucionalidad, tal como resulta de lo dispuesto por el artículo 28.1 LOTC. Sin embargo, el artículo 115.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña amplía la posibilidad de excepción a cualesquiera «otras disposiciones legales», formen o no parte del referido bloque de la constitucionalidad, a pesar de que, en los supuestos en que los puntos de conexión no se encuentran previstos ni en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía, la competencia para el establecimiento de los mismos necesariamente corresponde al Estado por estar ligada a la competencia material concreta de que se trate. Una competencia que no se justifica necesariamente en la cláusula del artículo 149.1.8ª CE, sino que, como se desprende de la propia jurisprudencia constitucional, resulta ser un presupuesto estructural de nuestro sistema constitucional, es decir, un elemento indisociable de las propias competencias del Estado, incluso en los supuestos en los que se trate de materias de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Un reciente estudio (A. Salvador Sancho, «Los puntos de conexión y la delimitación de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en vol. col. *Territorio y autonomía*. (…)». «Recurso de Inconstitucionalidad», *op. cit.,* (http://estaticos.elmundo.es/documentos/2006/07/31/recurso.pdf, última consulta 25.09.2008). Por su parte, Muñoz Machado se hace eco de la argumentación planteada en el recurso contra lo dispuesto en el artículo 115 del EAC de 2006 y la reproduce casi literalmente, citando también a A. Salvador Sancho. Muñoz Machado, S. *Derecho Público de las*

Como ya hemos advertido, en nuestra opinión tales previsiones deben contenerse en las normas integrantes del Bloque de la Constitucionalidad, y por esta razón, los Estatutos pueden contener puntos de conexión para delimitar las competencias entre CCAA y Estado y para arbitrar la posible extraterritorialidad de las normas autonómicas. Sin embargo, en ocasiones la misma Constitución remite a una ley estatal la concreción del régimen de distribución de competencias en una determinada materia, pero ello debe ser considerado como una excepción al régimen general. En estos casos, expone Muñoz Machado, el «Estatuto debe operar (...) de acuerdo con lo que la ley estatal haya establecido».[424]

Retomando, de nuevo, el argumento establecido en el recurso del Grupo Parlamentario Popular, debemos explicitar que en su formulación se admite que los Estatutos de Autonomía puedan contener puntos de conexión para delimitar el alcance de las competencias autonómicas e indirectamente, como no puede ser de otra forma, las del Estado, en la materia de que se trate.[425] De hecho, y por ejemplo, en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 se establecían puntos de conexión y ello no generó conflictividad alguna. En el artículo 9.7 se atribuía a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de investigación, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.15 de la CE y respecto de las academias con «sede central en Cataluña». En el apartado 24 del citado artículo 9 del EAC de 1979, también se contemplaba la competencia exclusiva respecto a las fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares cuyas funciones se ejercieran «principalmente en Cataluña».

Pese a ello, los recurrentes al examinar el contenido del artículo 154.2 determinan que en él se establecen puntos de conexión y aseguran que esta labor no corresponde a los Estatutos de Autonomía, como ya se ha advertido anteriormente. A la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía contengan puntos de conexión objetan que podría producirse una situación en la que los puntos de conexión establecidos en diversos Estatutos de Auto-

---

Comunidades Autónomas (Vol. I), *op. cit*., p. 239. En este punto, conviene advertir que el autor al analizar la STC 72/1983, concluye que «por tanto la jurisprudencia constitucional ha excluido la competencia para el establecimiento de puntos de conexión que determinan la aplicación territorial de las normas». La dicción literal de esta afirmación es confusa máxime cuando, a continuación, se cita acríticamente la opinión de Salvador Sancho a favor de la competencia estatal en este ámbito.

424 Muñoz Machado, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (Vol. I), *op. cit*., p. 456.

425 «Recurso de Inconstitucionalidad» del Grupo Parlamentario del Partido Popular (http://estaticos.elmundo.es/documentos/2006/07/31/recurso.pdf, última consulta 25.09.2008).

nomía fueran distintos e incluso contradictorios y ello, según los recurrentes comportaría que «*se arruinara todo el sistema*».[426] En consecuencia, pretenden que se declare la inconstitucionalidad del precepto por haberse excedido en las funciones que corresponden a un texto estatutario, al entender que se invaden competencias del Estado, aunque lo que se disponga se compadezca con lo dispuesto en la Ley estatal reguladora de la materia, como es el caso (*vid*. el apartado dedicado al análisis de la materia defensa de la competencia del Capítulo II y lo que hemos comentado en el apartado 2 del presente Capítulo). Alternativamente, los recurrentes abogan por que el Tribunal declare que lo dispuesto en el Estatuto no vincula al Estado. Es decir, que el Estado posteriormente pueda —en función de sus competencias normativas— establecer libremente los puntos de conexión que considere adecuados en cada materia, independientemente de lo que se disponga en los Estatutos.

Veamos, a continuación, si lo que alegan los recurrentes es la única interpretación posible respecto a la competencia para establecer puntos de conexión en aquellas materias en las que las Estado ostenta competencias legislativas básicas o plenas, y por lo tanto, lo dispuesto en los artículos de los Estatutos de Autonomía que contengan puntos de conexión debe ser declarado inconstitucional por parte del Tribunal Constitucional, o bien, si es posible considerar ajustado a la Constitución que los Estatutos de Autonomía contengan puntos de conexión y, en su caso, con qué alcance. Adelantamos ya, que, en nuestra opinión, puede argumentarse que no existe contradicción alguna ya que se respeta la competencia del legislador estatal, pero no del legislador ordinario o sectorial, sino del legislador general y orgánico, quien mediante una *ley estatal* aprueba el Estatuto de Autonomía. Incluir puntos de conexión en el texto estatutario conlleva un mayor grado de rigidez, pero el poder legislativo del Estado no sólo no queda excluido, sino que es el protagonista de esta previsión estatutaria. Por otro lado, debemos tener presente además, que siempre quedan como último mecanismo de control los procesos pertinentes ante el Tribunal Constitucional.

Como hemos visto en el capítulo anterior, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido que se encuentra en el ámbito de lo básico establecer puntos de conexión para operar la delimitación competencial

---

426 *Op. cit.*, Recurso de Inconstitucionalidad planteado ante el Tribunal Constitucional por el Grupo Parlamentario del Partido Popular contra el EAC de 2006 (http://estaticos.elmundo.es/documentos/2006/07/31/recurso.pdf, última consulta 25.09.2008).

en numerosas materias. Por ello, debemos analizar a continuación qué interacciones surgen al establecerse, en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, puntos de conexión en supuestos en los que, hasta ahora, quién los ha establecido ha sido el legislador básico.

La mayoría de la doctrina iuspublicista que se ha dedicado a estudiar, en mayor o menor profundidad, el proceso de reforma estatutaria catalana y, en concreto, los sucesivos textos, hasta el actualmente vigente EAC de 2006,[427] considera que éste modifica la función constitucional de las bases, por un lado, al delimitar la extensión de las competencias del Estado,[428] y por otro, al adoptar una definición de las mismas que las circunscribe a lo que originariamente podrían haber sido, unos mínimos comunes denominadores, o principios generales comunes para todo el Estado.[429] Estos principios (mínimo común denominador normativo) —al parecer de los expertos consultados en el proceso de reforma estatutaria— cumplirían la función de garantizar los cometidos constitucionales asignados a las bases.[430] Debemos recordar que en nuestro sistema, la legislación básica, o la determinación de lo básico, corresponden, de forma exclusiva, a la instancia territorial a la que se le encomienda la gestión primigenia del interés general, es decir, al Estado.[431]

---

427 Véase por todos García de Enterría, E.: «El sistema descentralizador de las Comunidades Autónomas tras la Constitución de 1978». En: *Revista de Administración Pública*, núm. 175, (2008), pp. 217-250. La cita corresponde a la p. 249.

428 Sobre el tema ha incidido la STC 247/2007, de 12 de diciembre, dictada en relación con la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Dicha sentencia, que citamos a lo largo del presente capítulo, considera legítima, en términos generales, la opción de los Estatutos de efectuar una delimitación funcional y material entre las competencias estatales y las autonómicas que incida en el alcance de las primeras (FFJJ 7-10) .

429 Tornos mas considera que ello no es así, puesto que ya en el proyecto de reforma se podía constatar que las normas incluidas en el texto estatutario no modifican directamente las leyes del Estado, sino que se configuran como normas de presión al legislador estatal para la modificación de determinada normativa. El autor concluye afirmando que en caso de no producirse la modificación prevista en el Estatuto, el mismo carecería de eficacia. En: «La reforma estatutaria...», *op. cit.*, p. 8. En sentido contrario se pronuncia García de Enterría, E.: «El sistema descentralizador de las Comunidades Autónomas tras la Constitución de 1978». En: *Revista de Administración Pública*, núm. 175, (2008), pp. 217-250. Consúltense especialmente las pp. 249-250.

430 Bayona Rocamora, A. (dir.). *Informe sobre la reforma del Estatut, op. cit.*, p. 75.

431 El TC así lo estableció en fechas tempranas: «lo que la constitución persigue al conferir a los órganos centrales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, lo que cual asegura, en aras a los intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual

Asimismo, la opción de la minoría doctrinal que aboga por la constitucionalidad de dicha medida considera que el Tribunal Constitucional ya habría aceptado, en su jurisprudencia, el hecho de que los Estatutos de Autonomía —en determinadas ocasiones-— modularan el alcance de las bases dictadas por el Estado, para una única Comunidad Autónoma o para varias en concreto. Por lo tanto, concluyen que lo dispuesto en el EAC en lo relativo a la modulación de las bases estatales para la Comunidad Autónoma de Cataluña sería conforme a la doctrinal del Tribunal Constitucional. Pese a ello y, en opinión de De la Cuadra Salcedo, la jurisprudencia invocada por los autores del *Informe sobre la Reforma del Estatuto* —documento de base que sirvió para «señalizar» algunos de los caminos posteriormente practicados por el nuevo Estatuto del 2006— tiene un ámbito de aplicación restringido, en la medida en que los hechos no coinciden con los antecedentes que propiciaron estos singulares pronunciamientos del TC caracterizados por su excepcionalidad.[432]

Por otra parte, el autor últimamente citado considera que mediante la acotación sistemática de las competencias autonómicas de desarrollo legislativo en el EAC de 2006, el legislador estatal queda desposeído de la capacidad unilateral de establecer y fijar el alcance de lo básico en cada materia, cosa que considera contraria a lo dispuesto en la Constitución. Concluye que esta operación petrificaría el ordenamiento, siendo contrario al carácter mutable y circunstancial que revisten las bases, en nuestro sistema.[433] En este sentido se sostiene que la regulación estatutaria debe quedar a merced de lo que el legislador estatal establezca, en cuanto a la mate-

---

cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan». STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1. Por su parte J. Salas opina que: «Lo básico —se ha dicho con razón— no es una noción rígida, sino oscilante que tiene mayor o menor amplitud, dependiendo de la materia que se considere y la situación en la que se aplique». «Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes de armonización». En: *Revista de Administración Pública*, (núms. 100-102). Enero-diciembre 1983, pp. 433-452. La nota corresponde a la p. 446.

432 De la Cuadra Salcedo Janini, T. «¿Es el Estatuto de autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?», *op. cit*., pp. 148-152. La modulación del alcance de las bases ya se había dado anteriormente, en dos supuestos concretos, como puso de manifiesto Leguina Villa, lo que llevaba a cuestionar la tradicional concepción de las bases como legislación directamente aplicable en el conjunto del territorio nacional. *Escritos sobre autonomías territoriales*..., *op. cit*., pp. 167-168. En opinión de Barnés Vázquez, la concepción principialista de las bases cabe en nuestra Constitución. En: «Legislación básica y Estatuto de Autonomía», *op. cit*., pp. 107 y ss.

433 De la Cuadra Salcedo Janini, T.: «¿Es el Estatuto de autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?», *op. cit*., pp. 146-147 y p. 158.

ria que deba ser regulada mediante una norma de carácter básico, incluida la delimitación competencial sobre la misma. Es decir, el legislador —en un momento posterior a la aprobación del Estatuto— podría ejercer su competencia exclusiva para determinar aquello que deba ser uniforme en todo el territorio nacional para una determinada materia. En consecuencia, en aquello que el Estatuto le fuera contrario éste quedaría desplazado por la nueva normativa básica. A su vez, Ferret constata que esta solución es plausible siempre que las bases sean constitucionales y ese es el problema, sin lugar a dudas, puesto que hasta el presente, la expansión de las bases no ha tenido freno, ni por decisión unilateral del legislador estatal, ni por una timorata jurisprudencia constitucional, que se ha limitado a constatar que nuestro modelo constitucional admitía otras soluciones.[434]

En nuestra opinión, la función de los estatutos es delimitar las competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma respectiva, siempre de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, y lo dispuesto en ellos debe prevalecer ante la delimitación competencial que realice una norma básica, sea anterior o posterior.[435] Compartimos la afirmación de que la inclusión en el texto estatutario de normas que incidan en el alcance de lo básico, no perturba el reparto de competencias establecido en la Constitución, sino que incita al Tribunal Constitucional a que intervenga de forma más intensa en la delimitación de lo básico, puesto que deberá razonar en presencia de una norma estatutaria de tales características porqué la aplica o inaplica.[436]

Otra de las opiniones críticas respecto a la modulación del alcance de las bases estatales por lo dispuesto en el EAC de 2006 es que no podría el

---

434 Ferret, J.: «Estatuto de autonomía...» *op. cit.*, p. 97.

435 Esta tendencia a la utilización extensiva de los poderes del Estado central, no es obviamente una característica únicamente del sistema español de descentralización. En otros países con tradiciones federales consolidadas, como es el caso ya examinado de Estados Unidos, o también el de Alemania, la tendencia a la centralización de competencias ha sido imparable. En concreto Martín Vida, M. A. argumenta que: «Hasta ahora la Federación ha extendido su competencia legislativa, haciendo uso de todos los posibles resquicios constitucionales (mediante reformas constitucionales, hacía un uso exhaustivo de la legislación concurrente sobre las materias del artículo 74 GG; y mediante leyes marco que incluían normas directamente aplicables y que regulaban cuestiones de detalle), hasta extremos en principio impensados, en detrimento naturalmente de los *Länder*». En compensación se han ido estableciendo mecanismos de participación en el procedimiento legislativo federal. En: «La reforma del federalismo alemán. Cambios en el reparto material de competencias entre la Federación y los *Länder*». *ReDCE*, núm. 6 (julio-diciembre de 2006), pp. 161-194. La cita corresponde a la p. 163.

436 Ferret, J.: «Estatuto de autonomía...», *op. cit.*, p. 97.

Estatuto definir qué aspectos de una materia deben ser considerados básicos y qué otros deben recaer bajo la competencia de desarrollo del legislador autonómico. Debido a la rigidez de los Estatutos de Autonomía, se estaría coartando, mediante una delimitación negativa, en algunos casos implícitamente y en otros de forma explícita, la libertad de la que en este ámbito debe gozar el legislador estatal por decisión constitucional.[437] En el mismo sentido, se ha considerado que si bien es legítima la crítica procedente de las Comunidades Autónomas respecto a la utilización, en muchos casos torticera, de la legislación básica por parte del Estado es «de difícil encaje estatutario» intentar ceñir el alcance de la misma debido al carácter mutable de lo básico en función de los intereses cambiantes del Estado en cada momento. Se subraya que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha validado un uso prolífico de la potestad legislativa básica del Estado y se aboga por la autorestricción por parte del legislador básico al desarrollar su labor y por una modificación de las funciones del Senado que permita un proceso especial de aprobación de la normativa básica en el que puedan participar las CCAA de forma adecuada.[438]

Por su parte, Barnés Vázquez opina que lo que pretenden las reformas estatutarias es garantizar, por reacción a la expansividad de las bases, un espacio significativo de competencia legislativa autonómica en aquellas materias y submaterias sujetas al modelo de compartición bases-desarrollo, lo que no implica una apropiación de funciones correspondientes al legislador básico, ni tampoco una modificación del concepto constitucional de bases. Ya que, entiende el autor, no sería adecuado que mediante la reforma estatutaria se modificara la concepción actual de las bases, pues lo procedente sería que el legislador estatal recondujera su función en este ámbito y concibiera las bases de forma similar a lo que las Directivas comunitarias constituyen en el ordenamiento europeo, dejando un amplio desarrollo de las mismas a la legislación autonómica.[439]

Sin embargo, creemos que los Estatutos de Autonomía deben ocuparse de la delimitación de los ámbitos de competencias, con preferencia respecto de la legislación básica. Ciertamente, el estatuto es el «delimitador natural», de los espacios competenciales e, indirectamente, puede —de forma legítima— condicionar las bases estatales, por medio de la definición pre-

---

437 López Guerra, L. «La función constitucional...», *op. cit.*, pp. 40-41.
438 «Reformas estatutarias y reformas constitucionales...», *op. cit.*, p. 29.
439 Barnés Vázquez, J. «Legislación básica y Estatuto de Autonomía», *op. cit.*, 100.

cisa de las competencias autonómicas de la legislación de desarrollo, sin que ello implique que el Estatuto pueda entrar a regular los aspectos materiales o substantivos reservados a la competencia exclusiva del Estado.[440] A nuestro modo de ver, la función del Estatuto es delimitar ámbitos competenciales y es materia estatutaria establecer los límites a las bases estatales, siempre que el legislador estatutario no entre a regular la substantividad propia de las materias reservadas al legislador estatal. Por ende, si establecer puntos de conexión como ha quedado dicho, equivale a delimitar o a atribuir competencias, sería lícito que el Estatuto pudiera contenerlos, de preferencia a que éstos se establecieran en la legislación básica estatal.[441]

En otras palabras, a nuestro parecer, una de las funciones constitucionales del Estatuto de Autonomía es, precisamente, delimitar espacios competenciales, sin que de ello resulte ni en la imposibilidad de reconocer las competencias que la constitución atribuye al Estado mediante el artículo 149.1 CE, ni en su completa desnaturalización. El concepto de función constitucional, a la hora de examinar el lugar en el que se posicionan los Estatutos de Autonomía en nuestro sistema de fuentes, nos permite afirmar que prevalece el Estatuto de Autonomía respecto a la delimitación de competencias que se haga en una ley de bases. Debe atenderse a la función constitucional de la norma para establecer su lugar en el sistema de fuentes, cuando no se pueda acudir a los principios de jerarquía o de competencia para dilucidar qué ley debe prevalecer en la normación de una determinada materia.[442] En nuestra opinión, ello implica primar la cualidad y al

---

440 Barnés Vázquez, J. «(...) En esa delimitación el Estatuto no podría atribuirle a la competencia autonómica los aspectos sustantivos de la materia reservada a la legislación básica, puesto que ello supondría mutar el concepto constitucional de base como norma, en todo caso de carácter principial y de directora del modelo. En una hipótesis tal, la norma estatutaria habría roto esa simetría o paralelo con el art. 149.1 CE en punto a las bases, confundiendo el silencio de la constitución con una libertad excesiva. En: «Un Estatuto de Autonomía para el siglo XXI», *op. cit*., p. 4. La cita corresponde a la nota número 5.

441 Además el Tribunal Constitucional ha afirmado que: «(...) el legislador estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria». FJ 7 de la STC 247/2007, de 12 de diciembre.

442 En opinión de Gómez-Ferrer Morant, R.: «la idea de la función constitucional que cumple cada ley en el sistema jurídico, de acuerdo con la constitución, (...) es la clave para dar razón de la superioridad de unas leyes sobre otras en los supuestos en los que ni uno (competencia) ni otro (jerarquía) principio permitan resolver cuál es la ley que debe prevalecer cuando dos o más leyes inciden en la regulación de una misma materia». «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional». En: *Revista de Administración Pública*, núm. 113, 1987, p. 23. Los paréntesis son nuestros.

peso político-institucional del legislador que hay detrás del Estatuto y a la voluntad democrática que expresa.

Por tanto, si como hemos afirmado, el Estatuto no se supraordina jerárquicamente a las leyes estatales y, tanto estatutos como leyes de bases han venido operando una delimitación competencial en numerosas materias hasta la fecha, considerándose ambos instrumentos potencialmente capaces de realizar tal operación de deslinde competencial, debe ceder la regulación establecida en la ley de bases (únicamente a los efectos de delimitación de los ámbitos competenciales) ante lo dispuesto en los nuevos Estatutos, y en concreto, en lo dispuesto en el EAC de 2006, siempre que la misma Constitución no establezca que debe ser una ley del Estado la que delimite las competencias entre los distintos entes territoriales, y siempre que, obviamente, no sea el mismo Estatuto el que remita a la ley estatal dicha concreción (de acuerdo con lo dispuesto la STC 76/1983, de 5 de agosto).

Por otro lado, y en otro orden de cosas, bien pudiera decirse que los Estatutos prevalecen ante lo dispuesto en las leyes básicas estatales, simplemente, porque éstas no se incardinan en el Bloque de la Constitucionalidad,[443] pero ello no está del todo claro a raíz de los pronunciamientos jurisprudenciales del TC, quien incluye o excluye a las leyes de bases del BC, en función del caso que se le presente.[444] Llevando esta conclusión al ámbito preciso que ocupa nuestra atención en el presente trabajo, podría el legislador estatutario delimitar o atribuir competencias a la Comunidad Autónoma, mediante el establecimiento de puntos de conexión que manifiesten suficientemente una vinculación territorial de las competencias respecto al objeto sobre el que van a ejercerse, en aquellos casos en los que la Constitución nada ha explicitado en referencia al alcance territorial de las mismas. Consideramos que la legislación básica dictada hasta la fecha y la interpretación que de ésta ha hecho el TC —junto con los Estatutos

---

443 «En cambio, el bloque de constitucionalidad no comprende las leyes básicas que dicte el Estado en determinadas materias, en virtud de la competencia que le reserva el artículo 149.1 de la Constitución.» Gómez-Ferrer Morant, R, *op. cit.*, p. 29.

444 Respecto de la falta de concreción de las normas que se integran en el BC, Rubio Llorente, F. afirma que: «En otras, por el contrario, el bloque es el elenco de todas las normas que prevalecen (sic) sobre las restantes leyes en relación con la delimitación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, un elenco del que a veces se excluyen las normas que forman las «bases» o «legislación básica» sobre una determinada materia, que otras veces, sin embargo, se incluyen muy resuelta y explícitamente en él». En: «El bloque de la Constitucionalidad». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27 (1989), pp. 9-37. La cita corresponde a la p. 12.

de Autonomía anteriores— no interponen obstáculo alguno respecto a la constitucionalidad de esta operación, puesto que es la norma estatutaria la que cambia y no se puede enjuiciar una norma nueva de acuerdo con jurisprudencia versada a propósito de un conjunto de normas anterior.[445]

Cierto es que el Tribunal Constitucional ha establecido en su jurisprudencia que, en determinadas materias, es función del legislador básico establecer, mediante el uso de puntos conexión, la delimitación de las competencias en una determinada materia, si bien, no es menos cierto que en numerosas ocasiones esta afirmación jurisprudencial se realizaba ante el silencio constitucional y estatutario respecto del alcance territorial de las competencias autonómicas en la materia. Igualmente, puede afirmarse que las bases estatales son intrínsecamente mutables, puesto que en ellas se concretan y adoptan instrumentos necesarios para la consecución del interés general, interés general que debe ser definido por el legislador estatal en cada momento, pero no entendemos que ello implique que la delimitación en el espacio de las competencias autonómicas legislativas de desarrollo de la legislación del Estado deban quedar al albur de lo que decida el legislador estatal.[446] Es decir, no entraría dentro el ámbito de lo básico la delimitación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. Así, mediante el establecimiento de puntos de conexión en el Estatuto se estaría impidiendo que el legislador básico modificara el orden competencial concretado por el estatuyente, reforzándose, por tanto, la garantía de la integridad de las competencias autonómicas. Sin embargo, ello no supone que el Estatuto se esté adentrando en la regulación sustantiva de las materias sobre las que debe legislar en exclusiva el legislador básico, quién podrá seguir determinando el contenido normativo de carácter material que debe ser común en todo el territorio del Estado.[447] Es decir, la legislación básica hasta el momento ha cumplido dos funciones, en dos planos distintos, por un lado —en el plano material— estableciendo una regulación común en todo el territorio respecto de una gran variedad de materias, y por otro —en el plano funcional— estableciendo criterios de delimitación competencial a través de la fijación de puntos de conexión territoriales.

---

445 Viver i Pi-Sunyer, C. «En defensa…», *op. cit.*, p. 121.

446 Viver i Pi-Sunyer, C. «En defensa…», *op. cit.*, p. 117.

447 Por ejemplo, una cosa es que la ley básica dicte qué requisitos básicos deben cumplir las cooperativas (plano material de la ley básica) y otra muy distinta que establezca a qué cooperativas se aplica la normativa catalana en la materia o sobre qué empresas puede esta Comunidad Autónoma ejercer sus competencias de inspección (plano de la delimitación competencial).

En nuestra opinión, la incidencia legítima de los Estatutos de Autonomía puede ser mucho más intensa y, de hecho, puede llegar a sustraer de la legislación básica esa función de delimitación de competencias, sin que se vea alterada la esencia de la función que la Constitución reserva al legislador básico. Además, hay que convenir que el simple hecho de que exista una reserva a favor del Estado y de su competencia legislativa básica, en una determinada materia, no conlleva de suyo un apoderamiento implícito a dicha instancia territorial para delimitar la esfera competencial, y por tanto, establecer el ámbito de la competencia legislativa de desarrollo autonómica. Es más, la competencia de desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas no puede quedar al albur de lo que establezca el legislador estatal en cada materia.

A mayor abundamiento, cabe recordar, que no está consignado en la Constitución criterio alguno —que pueda aplicarse de forma generalizada a toda materia— que establezca qué «facultades concretas» deben anudarse a las bases estatales y cuáles son aquellas reservadas al desarrollo legislativo.[448] En el caso que nos ocupa, trasladando esta conclusión a las facultades que integran bases y Estatutos de Autonomía, si la Constitución no dispone, y no lo hace, que es facultad de las bases estatales delimitar las competencias entre Estado y Comunidades en aquellas materias en las que el Estado ostente la competencia legislativa básica, pueden —podríamos decir incluso, deben— los Estatutos desarrollar esa facultad delimitadora o de atribución de competencias.

Consideramos que la economía del propio sistema requiere que la distribución de competencias quede enmarcada en lo dispuesto en el producto normativo fruto de la combinación de la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Estas normas justamente favorecen la estabilidad del sistema de distribución de competencias, debido a sus procesos de reforma altamente dificultosos. La inclusión de estos puntos de conexión en el EAC de 2006, respecto de aquellas materias regidas por el esquema de distribución competencial bases/desarrollo, a nuestro modo de ver, se compadece con uno de los límites que se ha entendido que el Estatuto no puede traspasar, que no es otro, que la prohibición de la exclusión de la acción del Estado en estas materias para fijar una normativa uniforme.[449] La opinión que sos-

---

448 López Guerra, L.: «Función constitucional y contenido...», *op. cit.*, p. 41.

449 En este sentido López Guerra, L. afirma que: «De la misma forma que constituiría un fraude constitucional que una normativa básica estatal agotara totalmente la normación sobre una

tenemos no es pacífica por las razones señaladas, y aunque no existen posiciones doctrinales excesivamente elaboradas en torno a la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía contengan puntos de conexión para la delimitación de competencias entre el Estado y las CCAA, la opinión contraria a lo que nosotros defendemos se desprende de aquellas construcciones doctrinales que sostienen que en aquellas materias en las que la Constitución ha atribuido al Estado la competencia para dictar normas con carácter básico, es el legislador estatal el único actor legitimado para establecer la delimitación competencial en ese determinado ámbito material.

Esta última opinión es la sostenida por Muñoz Machado. El autor fundamenta su parecer en la afirmación del Tribunal Constitucional que predica que «el acto mismo de la fijación de aquéllas (el autor se refiere a las bases) es simultáneamente norma de delimitación de competencias».[450] Aunque el Tribunal Constitucional se manifieste a favor de esta opción, debemos recordar lo ya mencionado acerca de la inexistencia de un concepto constitucional de bases unívoco. Lo que existe en la doctrina española son interpretaciones legítimas de la Carta Magna, algunas de las cuales reciben el favor de la jurisprudencia constitucional. Por ello, consideramos

materia (...) también lo sería que el Estatuto de Autonomía, al asumir competencias concretas en una materia cuyas bases se reservaran al Estado, viniera a vaciar la potestad de éste para establecer las bases sobre esta materia». En: «La función constitucional y el contenido...», *op. cit*., p. 41.

450 Muñoz Machado, S.: *Tratado de Derecho Administrativo y de Derecho Público General* (Vol. II). Madrid: Iustel, 2006, p. 704. Esta afirmación del Tribunal Constitucional se produce en el caso planteado en la STC 68/1984 de 11 junio, en la que se resuelve un conflicto positivo de competencias entre el Estado y la Generalitat de Cataluña, en materia de calificación de aeropuertos civiles. En nuestra opinión, la solución a la que se llega en el caso no es de aplicación general al conjunto de los supuestos en los que el Estado ostenta competencias básicas. En este supuesto el Estado ostenta exclusiva en materia de aeropuertos de interés general. La delimitación de competencias en este caso se realiza en el momento en el que el Estado atribuye la calificación «de interés general» a un aeropuerto concreto y no en el momento en qué el Estado aprueba los criterios que permiten incluir a los aeropuertos dentro de esa categoría. El Tribunal concluye que en el supuesto planteado no debe aplicarse la doctrina establecida en torno a la fijación de las bases. En dicha doctrina el «examen del rango legal podría tener su justificación en que el acto mismo de la fijación de aquéllas es simultáneamente norma de delimitación de competencias». (STC 68/1984, FJ). De acuerdo con Punset Blanco, R. el Tribunal únicamente entra a valorar el rango de las normas estatales en los conflictos competenciales cuando «éstas repercuten directamente sobre el alcance y el ejercicio de las competencias comunitarias». La jurisprudencia fijada en la Sentencia citada, según el autor, se mantiene también en las SSTC 7/1985 y 12/1985, FJ. 2. En: «Los conflictos Positivos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas». *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* (núm. 2), enero-abril 1989, pp. 145-146.

que al modificarse el esquema normativo sobre el que se elabora la interpretación jurisprudencial, ésta debe variar en consecuencia, siempre que se respete el amplio margen establecido por la Norma Fundamental. Además, la interpretación que aboga por el establecimiento de la delimitación competencial en el mismo momento en que se fijan las bases de una materia, no es del todo incompatible con la propuesta que expresábamos unos párrafos más arriba. Es decir, al fijarse las bases sobre una determinada materia, el legislador estatal está acotando los temas (de regulación substantiva) en los que únicamente éste puede fijar normativa que, además, será común para todo el territorio y, en paralelo, debe dejar margen, en otras cuestiones, para que el legislador autonómico pueda ejercer su competencia de desarrollo legislativo, estableciendo pues una delimitación de las cuestiones sobre las que puede normar una u otra instancia territorial.

En cuanto al establecimiento de puntos de conexión, como se ha dicho, la ley básica estatal deberá establecerlos en defecto de previsión constitucional o estatutaria, y deberá compadecerse con la misma, en caso de que el Estatuto ya los haya fijado, y no al revés, como sostienen algunos autores ya citados. Por tanto, es posible, que las bases estatales tengan una incidencia mayor o menor en función de si los Estatutos de Autonomía establecen, o no, un sistema de puntos de conexión en cada una de las materias competenciales. Podría pensarse en el establecimiento de puntos de conexión en las bases estatales de forma supletoria, es decir, operarían en defecto de previsión estatutaria, lo que comportaría, como se ha dicho, una aplicación desigual de las bases, en este plano concreto. Aunque, ello sería inconsistente con la afirmación que hemos realizado anteriormente en la que abogamos por la inclusión de los puntos de conexión en normas integrantes del Bloque de la Constitucionalidad. Únicamente sería coherente esta última consideración con lo expuesto más arriba si consideramos que las normas básicas se integran en el BC. Asimismo, hay que recordar, en este punto, que el EAC de 2006 ha establecido, en defecto de ese sistema concreto de puntos de conexión para cada materia y en relación con las competencias ejecutivas, el principio de fraccionamiento del objeto supraterritorial sobre el que deben ejercerse competencias administrativas y anudando esa porción del objeto, de forma exclusiva, en numerosas ocasiones, a la competencia autonómica (art. 115.2 EAC de 2006), cuestión ésta ya analizada.

Pese a lo que sostenemos, el TC en la STC 31/2010 de 28 de junio ha establecido una doctrina sobre la posición de los Estatutos en nuestro sistema de fuentes harto contradictoria con la STC 247/2007 dedicada al Estatu-

to de Autonomía de Valencia. Sorprende ver que en tan poco tiempo el TC ha dado un vuelco notable a una jurisprudencia tan trascendental para el correcto entendimiento y funcionamiento del Estado Autonómico como la que nos ocupa. En la STC 247/2007, el Tribunal afirmó contundentemente que los Estatutos de Autonomía pese a estar subordinados a la Constitución la «complementaban» (véase el FJ 6). Esta función de complemento constitucional no afecta a la relación jerárquica entre Constitución y EEA pero tiene su importancia para determinar la relación de los EEAA con otras leyes orgánicas y ordinarias. A esta cuestión la STC 247/2007 dedicaba completamente hasta 5 fundamentos jurídicos (FFJJ 5-12) mientras que la STC de 2010 que comentamos solventa esta cuestión determinante en unos pocos párrafos. Como critica Albertí, la STC dedicada al Estatuto de Autonomía de Cataluña no se remite a la función de complemento constitucional de los Estatutos de Autonomía y especifica que el valor «materialmente constitucional» de los EEAA es meramente una construcción académica, y que por ende, su posición en el sistema de fuentes es la típica de las leyes orgánicas.[451] Curiosamente, y dejando sin efecto toda su jurisprudencia anterior sobre el tema, el TC afirma que la primera «función constitucional» de dichas normas es la de servir de base para la «diversificación del Ordenamiento mediante la creación de sistemas normativos autónomos». Quien escribe no sale de su asombro al constatar que el Tribunal ni siquiera cita las características que hasta ahora se habían venido predicando de los Estatutos de Autonomía. A saber: carácter de norma fundacional; virtualidad para completar un proceso incluso por voluntad del legislador constituyente; plasmación del principio dispositivo, etc. Asimismo, el TC evita aludir al carácter paccionado del proceso de reforma y aprobación de los Estatutos.

En cuanto al papel de los EEAA como normas capaces de delimitar las competencias en el Estado Autonómico, el Tribunal expone sus argumentos en el FJ 57 de la STC. Mientras que la STC sobre el Estatuto de Autonomía de Valencia estableció que los Estatutos «desempeñan un papel de gran relevancia para la configuración del sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (FJ 7), en la STC más reciente y refiriéndose a los artículos 110, 111 y 112 del EAC, el Tribunal considera que no es contenido propio de tal norma «la definición de categorías consti-

451 Albertí Rovira, E.: «Concepto y función del Estatuto de Autonomía en la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña». En: *Revista Catalana de Dret Públic, Especial Sentència sobre l'Estatut* (2010), pp. 81 y ss.

tucionales» y por categorías constitucionales podemos entender tanto las competencias como los derechos, así como otras funciones relacionadas con los poderes del Estado legislativo o judicial. De acuerdo con el Tribunal, esta labor definitoria le corresponde a él en exclusiva como supremo intérprete de la Constitución «único competente para la definición auténtica —e indiscutible— de las categorías y principios constitucionales», en tanto que «ninguna norma infraconstitucional puede hacer las veces de poder constituyente prorrogado o sobrevenido». El TC también niega la posibilidad de que los EEAA incluyan estas definiciones aunque sean reproducciones literales de su doctrina.

El Tribunal abunda en su argumentación y considera, sin embargo, que dada la indeterminación del sistema competencial establecido en la Constitución los Estatutos puedan establecer para las competencias autonómicas un sistema que permita «relacionar sin definir, esto es, sin otro ánimo que el descriptivo de una realidad normativa que le es en sí misma indisponible». Por ende, el TC juzga que las los artículos estatutarios impugnados pueden ser considerados

> constitucionalmente aceptables en la medida que, con la referida voluntad de descripción y de sistema, se acomoden a la construcción normativa y dogmática que cabe deducir de nuestra jurisprudencia en cada momento histórico, es decir, sin que su formalización como expresión de la voluntad del legislador orgánico estatutario suponga un cambio en su cualidad normativa, que será siempre, de no mediar una reforma expresa de la Constitución, la propia del ejercicio de nuestra jurisdicción (FJ 58).

Como se ha puesto de relieve, en lo que afecta a este estudio, a raíz de esta sentencia se está produciendo un cambio radical en la tradicional doctrina jurisprudencial relativa a la naturaleza y funciones de los Estatutos, que impactará, como no puede ser de otro modo, en el funcionamiento y en la lógica interna del sistema territorial de descentralización del poder. Quizás esta sentencia pueda ser considera, incluso, un hito que marque una nueva etapa en la evolución (¿o involución?) del Estado Autonómico.[452]

---

452 Además de este cambio en la doctrina del Tribunal Constitucional puede constatarse otro, como destaca Fossas. El autor considera que una segunda consecuencia es «que esta nueva doctrina sobre la función constitucional del Estatuto afectará también a la misma naturaleza del Tribunal Constitucional, que se ha atribuido, no sólo en la STC 31/21010, sino pro futuro, una función de intérprete único, auténtico y indiscutible de la Constitución, que se leja bas-

Por otro lado y en cuanto a los límites materiales del Estatuto la Sentencia parece ampliarlos, pero tal ampliación, según Tornos, se ve completamente desvirtuada, puesto que aunque se permita que los Estatutos tengan un contenido más amplio la eficacia jurídica de dicho contenido se ve seriamente mermada. También es imprescindible destacar lo que no se afirma en la STC para entender el pronunciamiento en su conjunto. En la STC el Tribunal no reafirma con rotundidad, como ha hecho en ocasiones anteriores, que el Estatuto forma parte del Bloque de la Constitucionalidad. En consecuencia no se desprende de la STC que sea necesario cambiar la doctrina del TC al verse modificado el marco de referencia con el que éste debe operar. Como enfatiza el autor, el Tribunal se empecina en recordarnos que los nuevos contenidos del Estatuto deben respetar la Constitución y también, y esto es importante, la interpretación que de ellos ha hecho el TC. Por tanto, aunque se siga considerando que los Estatutos se integran en el BC, a juicio del Alto Tribunal esta posición les sirve únicamente para enmarcar la legislación ordinaria y permitir la anulación de las normas que le sean contrarias, pero no es suficiente para establecer nuevas interpretaciones del texto constitucional tendentes a la ampliación competencial. Ello obviamente no casa con la tradicional definición del sistema autonómico como sistema abierto o sistema voluntariamente inacabado por el constituyente y susceptible de evolución.[453]

---

tante del papel normalmente reservado a la jurisdicción constitucional en una democracia constitucional». «El Estatuto como norma y su función constitucional. Comentario a la Sentencia 31/2010». En: *Revista Catalana de Dret Públic*, *Especial sobre la Reforma del Estatuto* (2010), pp. 91 y ss. Una opinión contraria a la aquí defendida puede verse en: De la Quadra Salcedo, T.: «El Tribunal Constitucional en defensa de la Constitución». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, (2010), pp. 287-334. Otra opinión crítica sobre el papel del TC como intérprete del sistema es la defendida por Aparicio, M.: «(…) mientras, el Tribunal Constitucional ha optado por otra vía: erigirse en el superior administrador de las competencias, tanto del Estado como de las comunidades autónomas, y en eliminar cualquier fuerza normativa del Estatuto que exceda de la propia de una ley orgánica emanada de las Cortes Generales y sometida permanentemente a la cambiante interpretación de ese mismo Tribunal». «Posición y función de los Estatutos en la STC 31/2010». En: *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 12 (2011). Especial sobre la STC 31/2010, pp. 16-43. La cita corresponde a la p. 17.

453 Tornos Mas, J.: «El Estatuto como norma jurídica». En: *Revista Catalana de Dret Públic*, *Especial sobre la Reforma del Estatuto* (2010), pp. 96 y ss. Una opinión contraria a la aquí defendida puede verse en: De la Quadra Salcedo, T.: «El Tribunal Constitucional en defensa de la Constitución». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, (2010), pp. 287-334. Contrariamente opina Muñoz Machado, S.: «El dogma de la constitución inacabada». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, (2010), pp. 245-266. Al analizar la STC 31/2010, Ortega enfatiza: «Se escapa, así, la posibilidad de que los Estatutos

En lo tocante al establecimiento de puntos de conexión, como ya dijimos en otro lugar, la Sentencia nos parece criticable y poco precisa.[454] El tratamiento de la cuestión se realiza de forma sintética sin aportar argumentos que resuelvan completa y claramente la cuestión. El Tribunal deja pues a los operadores jurídicos sumidos en una profunda incertidumbre. Pero, entremos en materia: es al hilo del enjuiciamiento del artículo 115, cuando la representación procesal de la Generalitat considera que el contenido del precepto impugnado no afecta a la competencia estatal de fijación de los puntos de conexión para la articulación de las competencias autonómicas cuando esta operación normativa sea necesaria. Extrañamente, el Alto Tribunal, nada dice sobre este extremo en los Fundamentos Jurídicos dedicados al examen del artículo 115 y pese a que salva la constitucionalidad del artículo 115, no coincidimos con la opinión del TC al abordar la cuestión relativa a quién compete establecer puntos de conexión.

Los motivos que causan nuestra disconformidad son los siguientes. En primer lugar, debemos recordar, que la función primordial de los puntos de conexión es delimitar competencias y como tal mecanismo debe estar incardinado en una norma integrante del Bloque de la Constitucionalidad (pese a que el TC no lo recuerde en la STC 31/2010, la posición de los EEAA en nuestro sistema ha sido justamente esta). En este sentido, cabe destacar que los propios recurrentes consideran, como resume el TC, que en los supuestos en que los puntos de conexión no se encuentran previstos, ni en la Constitución ni en los Estatutos, la competencia para establecerlos corresponde al Estado. Sobre esta base, el Grupo Parlamentario Popular acepta, entonces, que dichos puntos de conexión pueden estar contenidos en los Estatutos de Autonomía. No obstante, parece que los recurrentes, al impugnar más adelante el articulo 154 relativo a la materia «defensa de la competencia», olvidan este extremo y defienden que establecer puntos de conexión es una tarea que compete exclusivamente al legislador estatal

fuesen concebidos, en tanto que Constitución material, como instrumentos normativos que pudiesen rellenar los vacíos constitucionales con contenidos que, al no poder ser modificados sino por su propio sistema de reforma, se impondrían al resto de las normas estatales». Véase: Ortega Álvarez, L.: «La posición de los Estatutos de Autonomía con relación a las competencias estatales tras la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, (2010), pp. 267-285. La cita corresponde a la p. 277.

454 Velasco Rico, C.: «Alcance territorial de las competencias autonómicas y puntos de conexión». En: *Revista Catalana de Dret Públic*, *Especial sobre la Reforma del Estatuto* (2010), pp. 302 y ss.

(deben referirse al legislador estatal no estatutario, claro está, olvidando que el Estatuto es justamente una norma estatal). En esta misma línea, el abogado del Estado considera que el establecimiento de puntos de conexión para arbitrar «el ejercicio simultáneo de competencias autonómicas y estatales es un contenido típico de las normas estatales (sic) y el Estatuto, tras su paso por las Cortes Generales, suprimió, salvo en materia de asociaciones y fundaciones, toda referencia al establecimiento de puntos de conexión para el ejercicio de competencias autonómicas».

Sin embargo el letrado obvia que, en el EAC de 2006, siguen existiendo algunos puntos de conexión para delimitar el ámbito material de las competencias autonómicas, pese a que, tras ser discutida en las Cortes Generales, la Propuesta de Reforma del EAC se desactivaron muchos de los inicialmente previstos. Ello conlleva que la intervención del legislador estatal básico o sectorial será necesaria, en el futuro, para establecer claramente la delimitación competencial en múltiples materias, con las consecuencias para el sistema que ya hemos ido analizando a lo largo del trabajo. La disconformidad que nos suscita el fallo nace de que éste permite que sea el Estado, en su legislación de carácter exclusivo o en su legislación básica, quien pueda establecer «libremente» los puntos de conexión que delimiten el ámbito material-territorial de las competencias autonómicas, tanto normativas como ejecutivas. El Tribunal así lo afirma en los fundamentos jurídicos dedicados al análisis de las siguientes materias: cajas de ahorro, comercio electrónico, defensa de la competencia, medios de comunicación social y servicios de contenido audiovisual, y agencias de colocación laboral. Esta línea doctrinal ya había sido iniciada por el Tribunal Constitucional y parece, pues, robustecerse con este nuevo pronunciamiento (pueden verse en este sentido STC 208/1999, de 11 de noviembre, en el caso de la legislación de carácter exclusivo y STC 243/1994, de 21 de julio, en el caso de la legislación básica). Ello no obstante, el Tribunal no juzga inconstitucionales los artículos referidos a las materias citadas por contener puntos de conexión, en verdad dichos artículos los contienen, pero interpreta que sus previsiones sobre la articulación competencial deben quedar supeditadas a lo que se establezca en las leyes estatales (básicas o sectoriales). Precisamente, este argumento ya lo hemos discutido ampliamente más arriba.

Por otro lado, la «libertad» que el TC otorga al legislador estatal conlleva dejar la delimitación final del ámbito material de las competencias autonómicas a la eventual decisión del legislador ordinario, es decir, a la

suerte de lo que se acuerde entre las fluctuantes opciones políticas mayoritarias. El Tribunal pierde aquí una oportunidad de oro para conminar al legislador estatal a respetar la integridad y la recognoscibilidad de las competencias autonómicas, quizás porque el propio tribunal desconozca la potencialidad de los puntos de conexión como elemento delimitador de competencias. Asimismo, en la Sentencia, el TC no restringe ni acota esta libertad para incorporar puntos de conexión introduciendo, por ejemplo, algunos principios que el legislador deba necesariamente respetar cuando prevea instaurar un sistema de puntos de conexión. Ello da patente de corso al Estado para que el legislador pueda seguir articulando las competencias mediante puntos de conexión acumulativos que adicionen condicionantes al ejercicio de las competencias autonómicas legítimamente asumidas, operación que, como ya hemos argumentado, ha provocado un detrimento de las mismas. Finalmente, otro motivo de desacuerdo con el pronunciamiento del TC es que, los puntos de conexión, por la función que cumplen, únicamente deberían incorporarse en normas integrantes del BC (básicamente, en la Constitución y en los EEAA) y, justamente, la doctrina discute todavía hoy si las bases estatales pueden incardinarse en el Bloque de la Constitucionalidad, como ha quedado dicho.

3 · Análisis contrastado de los puntos de conexión contenidos en la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 30 de septiembre de 2005 y en el vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 y su interpretación en la STC 31/2010

En este apartado analizaremos las materias ya tratadas en el Capítulo II en las que el nuevo Estatuto de Autonomía ha incidido, incluyendo o no, puntos de conexión para atribuir determinadas competencias a la Generalitat de Cataluña. Las materias escogidas para realizar este análisis son aquellas que han sido objeto de una mayor atención jurisprudencial en lo que al establecimiento de puntos de conexión se refiere. Por tanto su análisis permite contrastar las soluciones adoptadas por el legislador estatuyente y su adecuación o separación de los criterios jurisprudenciales sostenidos hasta ahora por parte del Tribunal Constitucional y, plasmados, en numerosas ocasiones en la legislación estatal básica o plena. Finalmente, también atenderemos a las consideraciones que sobre las distintas materias ha rea-

lizado el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

3.1 · Asociaciones y fundaciones

En primer lugar, debemos ocuparnos de lo dispuesto en el artículo 118 de la propuesta de reforma del Estatuto aprobada por el Parlamento de Cataluña.[455] En este artículo se establecía el régimen competencial en materia de asociaciones y fundaciones, materias que ya hemos ido analizando a lo largo del presente trabajo.[456] Lo relevante es que en dicha propuesta se establecía un punto de conexión distinto al finalmente plasmado en el actual texto estatutario. En la propuesta de reforma, el punto de conexión extendía la competencia de la Generalitat de Cataluña a aquellas asociaciones que cumplieran su función mayoritariamente en Cataluña, y a aquellas

---

455 Este artículo es uno de los impugnados en el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Grupo Parlamentario Popular contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Los recurrentes cuestionan, por un lado, la no sujeción explícita de la competencia exclusiva recogida en el artículo 118.2 del EAC de 2006 a ningún límite y por otro consideran que la Generalitat carece de competencia para fijar «los beneficios fiscales de las fundaciones establecidos en la normativa tributaria» (art. 118.2 b). Frente a este motivo de impugnación puede argumentarse que el hecho de que la sujeción no sea implícita no implica que la misma sea inexistente, puesto, que obviamente las competencias de la Generalitat al desarrollarse de manera efectiva deberán respetar las competencias estatales sobre la materia. Dichas competencias estatales han sido destiladas y fundamentadas por la jurisprudencia constitucional en las decisiones ya comentadas en los apartados de este trabajo sobre la materia. La competencia de la Generalitat establecida en este precepto puede ser interpretada de manera conforme a lo dispuesto en la Constitución y a la interpretación que del sistema de distribución competencial en la materia ha realizado el Tribunal Constitucional.

456 Al respecto puede consultarse Carrasco Durán, M.: «La distribución de las competencias legislativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de asociaciones y de cooperativas». En: *Revista de las Cortes Generales*, (núm. 61), 2004, pp. 247-27 o su otro trabajo: «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de asociaciones y de cooperativas». En: *Administración de Andalucía: Revista andaluza de Administración Pública*, (núm. 58), 2005, pp. 111-139; Pérez Escalona, S.: «Constitucionalidad de la Ley Orgánica de Asociaciones y reparto de competencias normativas en materia de asociaciones (Una reflexión crítica a propósito de la STC 133/2006, de 27 de abril)». En: *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, (núm. 8), 2006, pp. 11-28; Gálvez Muñoz, L. y Ruiz González, J.G.: «El reparto de competencias sobre asociaciones: situación actual y perspectivas tras las reformas estatutarias». En: *Revista general de derecho constitucional*, (núm. 3), 2007, pp. 5 y ss.; Lucas Murillo de la Cueva, E.: *Igualdad y autonomía: las competencias sobre asociaciones en la jurisprudencia constitucional*. Oñati: Civitas, 1999; Gil Cremades, R.: *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Asociaciones y fundaciones*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1992.

que aunque no cumplieran su función mayoritariamente en Cataluña, tuvieran en esta CA su domicilio y no desarrollaran mayoritariamente su función en otra Comunidad Autónoma. Mediante esta formulación, el Parlamento de Cataluña pretendía afianzar las competencias de la Generalitat, estableciendo un sistema de puntos de conexión alternativos que le permitiera ejercer competencias respecto de diversos tipos de asociaciones.

Con este sistema alternativo de puntos de conexión la Generalitat no se hubiera visto de privada de ejercer competencias respecto de aquellas asociaciones de ámbito territorial supracomunitario que no desarrollan actividades principalmente en una Comunidad Autónoma determinada, pero que sí lo hacen de forma dispersa en todo el territorio del Estado e incluso en el extranjero. El vínculo de la Generalitat con este tipo de asociaciones se establecía en la propuesta exigiendo el requisito del domicilio en territorio de la Comunidad. Con esta previsión la norma establecía una conexión territorial suficiente entre la competencia del ente y el objeto de la competencia.

El principal efecto de dicha previsión era invertir el sistema competencial establecido en la materia por la ley de asociaciones estatal, que precisamente atribuía la competencia al Estado sobre las asociaciones cuyo ámbito de actuación cubra la totalidad del ámbito territorial del Estado, por un lado, y por otro, también sobre aquellas asociaciones «que no desarrollen principalmente sus funciones en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma» (*vid*. Capítulo II, apartado dedicado a asociaciones y fundaciones).

En nuestra opinión, y por todo lo expuesto anteriormente, la opción plasmada en la propuesta es constitucionalmente lícita, si bien fue modificada, resultando en una previsión que reproduce el punto de conexión establecido en la normativa estatal para operar el reparto competencial en la materia. Es decir, en la actual regulación (art. 118.1 EAC de 2006) donde se establece la competencia compartida, respetando la legislación básica del Estado, para el establecimiento del régimen jurídico, se determina como punto de conexión, únicamente, la realización de funciones mayoritariamente en Cataluña. Con este punto de conexión se realiza una relativización del principio de territorialidad de las competencias de la Generalitat. Este punto de conexión sirve para deslindar competencias legislativas y también ejecutivas, de la CA con relación a las del Estado. Por otro lado, debemos observar que, de acuerdo con las clasificaciones propuestas, es un punto de conexión de tipo territorial, objetivo, simple, jurídico, abierto y mutable.

De establecer el criterio del desarrollo de funciones mayoritariamente en determinado territorio, como punto de conexión, estriba la dificultad de

especificar, comprobar y cuantificar cuándo una asociación cumple en tal proporción sus funciones en el territorio, puesto que el Estatuto guarda silencio al respecto. La concreción de este criterio podríamos encontrarla, en principio, en una norma estatal o bien en una norma autonómica. Es decir, podríamos pensar en la concreción de dicho criterio en una Ley catalana de asociaciones que estableciera, en uno de sus preceptos, qué debe entenderse por «cumplimiento mayoritario de sus funciones en Cataluña» o bien podría establecerse en la Ley estatal de asociaciones la definición de dicho criterio. Incluso podría pensarse en el establecimiento de criterios divergentes en ambas normas a la vez. La divergencia de las definiciones establecidas podría, además, extenderse a lo dispuesto en el resto de Estatutos de Autonomía o a las normas legislativas de desarrollo de lo establecido en los Estatutos de Autonomía que contuvieran el mismo punto de conexión, aunque con un entendimiento distinto del mismo. Para reconducir a la unidad, de forma práctica, la discrepancia entre tales formulaciones podría pensarse en el establecimiento de un criterio único definidor del punto de conexión en una norma estatal. Por tanto, en la norma estatal no se establecería punto de conexión alguno sino, simplemente, una definición del mismo, igual para todas las CCAA que introduzcan en su precepto estatutario correspondiente en materia de asociaciones el punto de conexión «desarrollo de funciones principal/mayoritariamente en el territorio de la Comunidad autónoma». O bien, podría pensarse en el establecimiento de un órgano de naturaleza arbitral para dirimir este tipo de cuestiones, opción que se ha desarrollado en materia tributaria y en materia de defensa de la competencia.[457]

---

457 Como ya analizamos en otro lugar (véase el trabajo *Competencias de ejecución, territorio y puntos de conexión*) en dos materias, defensa de la competencia y tributos autonómicos, el legislador estatal ha establecido mecanismos de resolución de conflictos surgidos en el momento de aplicar los puntos de conexión fijados en la normativa reguladora del sector concreto. Es decir, ha diseñado e implementado órganos de naturaleza arbitral, en materia tributaria y en materia de defensa de la competencia. La ley orgánica 3/1996 añadió un capítulo IV a la Ley Orgánica de financiación de las CCAA (LO 8/1980, de 22 de septiembre) dedicado a la «resolución de conflictos. Básicamente, en los artículos 23 y 24 de la LOFCA se establecen las pautas generales del procedimiento a seguir para la resolución de las controversias derivadas de la aplicación de los puntos de conexión previstos en la normativa tributaria, respecto de los tributos cedidos. En previsión de los posibles conflictos producidos en aplicación del sistema de puntos de conexión establecido, se consideró necesario diseñar un procedimiento específico para su resolución y la creación de un órgano especializado para tramitarlos. El órgano competente para resolver estos conflictos es la Junta Arbitral que se crea y se regula, inicialmente, de acuerdo con el capítulo citado de la LOFCA. Esta regulación inicial se desarrolla mediante el RD 2451/1998, de 13 de noviembre, que aprueba el Reglamento de la Junta Arbitral de resolución de conflictos en materia de tributos del Estado

Cuestión distinta es si los diferentes Estatutos de Autonomía pueden contener puntos de conexión diferentes para disciplinar las competencias en una misma materia, esto es, si por ejemplo, una determinada Comunidad Autónoma se atribuyera competencias respecto de las asociaciones que tengan «el domicilio en su territorio», mediante una previsión de este contenido en su Estatuto, con independencia de si el cumplimiento de sus funciones se realiza mayoritariamente en su territorio. Aunque, de hecho, los nuevos Estatutos —aprobados a partir de 2005— han establecido el mismo punto de conexión en esta materia, es decir, el cumplimiento principal o

---

cedidos a las CCAA. De acuerdo con la citada Ley Orgánica 3/1996, de 27 diciembre, se atribuyeron a las CCAA diversas competencias normativas en relación con los tributos cedidos. Ello implica, por un lado, que el ejercicio de estas competencias produce un escenario de diversidad fiscal, y por otro, que los puntos de conexión establecidos no determinan, únicamente, la atribución del rendimiento y la competencia recaudadora, sino también la normativa aplicable a cada caso concreto. Según el artículo primero de su Reglamento, la Junta Arbitral se configura como un órgano colegiado de deliberación y resolución que desarrollará sus funciones en dos tipos de conflictos. En primer lugar, tiene atribuida la resolución de los conflictos producidos entre la Administración Tributaria Estatal y la de una o la de diversas CCAA, o entre éstas entre sí, con motivo de la aplicación de los puntos de conexión de los tributos cedidos. En segundo lugar, le encomienda la resolución de conflictos entre la AEAT y las respectivas administraciones tributarias de las CCAA, o de éstas entre sí, cuando existan divergencias relativas a la competencia en relación con los procedimientos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos cedidos, de acuerdo con los puntos de conexión establecidos. La resolución adoptada por la Junta Arbitral se notificará a las administraciones tributarias implicadas en el conflicto (art. 12 del Reglamento) y podrá ser impugnada en vía contencioso-administrativa (art. 13 del Reglamento). En el caso de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias entre el Estado y las CCAA en materia de defensa de la competencia, también se crea una Junta Consultiva en materia de conflictos. Nada se dice sobre la naturaleza arbitral de la misma. Se define como un órgano consultivo especializado de asesoramiento que emitirá, en los casos de conflictos se presenten a su conocimiento, dictámenes no vinculantes. Por otro lado, el art. 2 de la Ley citada establece un procedimiento previo y necesario antes de poder solicitar el pronunciamiento de la Junta Conflictos. Una vez consultada, ésta tiene un plazo de quince días para resolver la cuestión planteada. Diez después de que la Junta se haya pronunciado, la Administración que se considere competente podrá iniciar las actuaciones respecto de la conducta infractora de la Ley de Defensa de la Competencia. Se deja abierta empero la posibilidad de recurrir al Tribunal Constitucional para que se pronuncie en el marco de un conflicto positivo de competencias. El artículo que comentamos, en su último apartado, explicita que todo el procedimiento se entiende sin perjuicio de la utilización de las vías jurisdiccionales pertinentes. Ciertamente, la eficacia de estos mecanismos de resolución de conflictos dependerá de la calidad y la objetividad de los pronunciamientos de la Junta. Finalmente, podemos concluir que la intención del legislador parece ser la prever vías para descongestionar a la jurisdicción constitucional en que respecta a los conflictos de competencias, estableciendo órganos especializados en la materia revestidos de una cierta garantía de objetividad y calificación técnica.

mayoritariamente de funciones en el territorio de sus respectivas CCAA. Ello se comprueba al examinar los preceptos siguientes: art. 79.2 del EA de Andalucía, art. 71. 1. 17º del EA de Castilla y León; art. 49. 1. 23ª del EA Comunidad Valencia y art. 30.33 del EA Illes Balears. En nuestra opinión, esta opción se explica porque el punto de conexión al que hacemos referencia es el que proporciona un mayor alcance a las competencias de las CCAA, al combinar lo establecido en los Estatutos con lo dispuesto en la Ley estatal de asociaciones, anteriormente examinada.

Si las CCAA hubieran optado por establecer únicamente como punto de conexión en materia de asociaciones el criterio del domicilio se habrían visto de privadas de ejercer, en su caso, y por un lado, competencias respecto de las asociaciones domiciliadas en otras CCAA aunque aquéllas desarrollen principalmente sus actividades en su territorio, y por otro, respecto de aquellas asociaciones que aunque domiciliadas en su territorio lleven a cabo actividades en todo el territorio español, pese a que no las desarrollen principalmente en ninguna Comunidad Autónoma. Es decir, la competencia autonómica en la materia habría quedado muy reducida.

Lo mismo sucede en materia de fundaciones, ya que el punto de conexión establecido por el estatuyente es idéntico al previsto en el caso de las asociaciones. Es decir, se ha optado por incorporar el criterio del cumplimiento de funciones mayoritariamente en territorio de Cataluña (art. 118.2 del EAC donde se prevé la competencia exclusiva para aprobar el régimen jurídico). También en la Propuesta de Reforma (art. 118.2) se había arbitrado la competencia de la Generalitat respecto de aquellas fundaciones que, estando domiciliadas en Cataluña no desarrollen principalmente funciones en el territorio de otra Comunidad Autónoma. Como en el caso anterior, el propósito del estatuyente era revertir el sistema de distribución competencial vigente, según la interpretación que de la Constitución y los Estatutos había realizado el legislador estatal, avalado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El juego de la cláusula residual y el elemento de la actividad supraterritorial difusa (en el sentido de no desarrollarse principalmente en territorio de una Comunidad) de las fundaciones, permitió al Estado ejercer competencias en esta materia, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 50/2002, de fundaciones, ya comentada (véase el apartado correspondiente del Capítulo II).

Al examinar el resto de los Estatutos recientemente modificados observamos, de nuevo, que todos han establecido el mismo punto de conexión, en todos ellos respecto a la materia «fundaciones». (art. 70. 1. 34º del EA

Castilla y León; art. 49. 1. 23ª del EA Comunidad Valenciana; art. 79. 1 del EA de Andalucía y art. 30.33 del EA de les Illes Balears). Entendemos que la variación en la fórmula empleada, es decir, en la expresión concreta del punto de conexión («que desarrollen principalmente sus actividades en la Comunidad Autónoma», «cuyo ámbito principal de actuación sea la Comunidad Valenciana» u otras) no deben implicar un resultado o efecto distinto en lo que al alcance de la competencia se refiere.

En las dos materias analizadas hasta el momento, como vemos, las previsiones originales de la Propuesta de reforma del estatuto catalán no fueron acogidas por el Congreso de los Diputados, modificándose de tal manera que, en lo que alcance de las competencias autonómicas sobre asociaciones y fundaciones se refiere, podemos avanzar que la reforma estatutaria no ha resultado en la ampliación competencial que se proyectaba respecto a los sujetos sobre los que ejercer competencias. La reforma estatutaria ha servido para aclarar las submaterias, y en algún supuesto ampliarlas, sobre las que la Generalitat se pretende competente pero, al fin y al cabo, las personas jurídicas sobre las que las va a ejercer son exactamente las mismas sobre las que las podía ejercer con el Estatuto anterior. Es decir, los destinatarios de las normas y potestades de la Generalitat en materia de fundaciones y asociaciones no se han visto alterados por la reforma estatutaria.

En la STC 31/2010, en el FJ 66, dedicado al examen del artículo 118 del EAC en materia de asociaciones y fundaciones, el Tribunal nada argumenta específicamente sobre el punto de conexión en él previsto ni sobre el alcance territorial de las competencias autonómicas en la materia, por ello al analizarlo deben tenerse en cuenta las consideraciones que el Tribunal ha realizado en general sobre el alcance de las competencias autonómicas, y en particular sobre el artículo 115 del EAC.[458] El artículo 118, básicamente, es considerado constitucional puesto que el motivo principal de impugnación era la «exhaustividad» con la que el estatuyente diseccionó las competencias de la Generalitat en la materia. Por otro lado, el Tribunal

458 Concretamente, el TC ha establecido sobre el artículo 115 que «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, FJ 63).

supedita lo que deba entenderse por «competencia exclusiva de la Generalitat» a la doctrina vertida sobre los artículos 110,[459] 111[460] y 112[461] en los que se hizo el intento de clarificar la tipología competencial. El Tribunal respecto a la competencia de la Generalitat en materia de asociaciones también explicita que el texto estatutario admite que la competencia atribuida respeta de forma expresa «las condiciones básicas que establezca el Estado para garantizar el ejercicio del derecho de asociación (art. 149.1.1 CE) y a la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE), esto es, con un explícito reconocimiento de las competencias estatales sobre la materia, que limitan el alcance de la competencia de la Comunidad Autónoma» (FJ 66). Finalmente subraya, como hace a lo largo de toda la Sentencia, que las competencias del Estado no pueden verse obstaculizadas en su ejercicio por las previsiones del Estatuto en la materia.

En cuanto al apartado 2 del artículo 118 en materia de fundaciones, el Tribunal confirma la constitucionalidad del precepto, pero establece que lo que deba entenderse por competencia exclusiva pasa por considerar lo que ha dejado sentado él mismo con relación al artículo 110 del EAC. Es decir, lo previsto en el artículo que analizamos no puede impedir el pleno y libre desarrollo de las competencias reservadas al Estado:

> que se proyectarán, cuando corresponda, sobre las competencias exclusivas autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguarda de las competencias estatales (fundamentos jurídicos 59 y 64)». Ello así, la competencia autonómica sobre fundaciones ha de cohonestarse con el legítimo ejercicio por parte del Estado de los títulos competenciales que puedan concurrir o proyectarse sobre dicha materia, entre otros, los contenidos en el art. 149.1.1, 6, 8 y 14 CE (STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 2) (FJ 66).

Si estas a estas afirmaciones le adicionamos el criterio mantenido en la STC sobre la instancia competente para establecer puntos de conexión, es decir el Estado, en su legislación básica o exclusiva, y que los puntos de conexión previstos en los Estatutos pueden verse alterados por las previ-

---

459 Véase el FJ 59 de la STC 31/2010, de 28 de junio.
460 Véase el FJ 60 de la STC 31/2010, de 28 de junio.
461 Véase el FJ 61 de la TSC 31/2010, de 28 de junio.

siones de dichas leyes ordinarias, el potencial delimitador de estas figuras incluidas en los reformados EEAA han dejado de tener, según el Tribunal, la importancia que el estatuyente les habría otorgado. El Tribunal, como ya hemos criticado, no adapta su juicio al nuevo marco legislativo aprobado, sino que arrogándose el papel de supremo y único interprete de los preceptos constitucionales, obliga al legislador a adaptar sus decisiones a la doctrina del Tribunal. Ello comporta que el sistema de delimitación del ámbito material en su dimensión territorial de las competencias autonómicas siga a merced de las normas ordinarias, con las desventajas que ello comporta para las CCAA y su haz de competencias.

3.2 · Cajas de ahorro[462]

A continuación de los supuestos analizados, encontramos las previsiones contenidas en el artículo 120 de la Propuesta de reforma del Estatuto catalán en las que se arbitran las competencias de la Generalitat en materia de cajas de ahorro.[463] El punto de conexión en torno al que giran las diversas competencias de la Generalitat es el del domicilio de la entidad; este domicilio debe estar situado en Cataluña. El contenido de las competencias de la Generalitat en la materia ha variado de lo previsto en el texto propuesto a las Cortes, a lo efectivamente aprobado por ellas. Pese a esto, el punto de conexión retenido para establecer la delimitación de competencias entre el Estado y la Comunidad no ha cambiado. Por tanto, se ha continuado utilizando el punto de conexión del domicilio, habitual en este ámbito, adaptándose lo dispuesto en el texto estatutario al régimen competencial en la materia de acuerdo con lo ya expuesto en el capítulo anterior (véase el apartado del Capítulo II dedicado a la materia cajas de ahorro).

---

462 Sobre el reparto competencial en materia de cajas de ahorro, además de las obras citadas en el capítulo II pueden consultarse entre otras: Malaret I García, E.: «Comentario a la Leyes 15/1985, de 1 de julio, de Cajas de Ahorro de Cataluña y 7/1985, de 17 de julio, de Cajas de Ahorro gallegas». En: *Autonomies: Revista catalana de derecho público* (núm. 2-3), 1985, pp. 117-122; Carrasco Canals, C.: «Competencias sobre Cajas de Ahorro: Las Comunidades Autónomas y el Banco de España». En: *Revista de estudios de la administración local y autonómica* (núm. 251), 1991, pp. 493-556; Porcar Rodilla, A.: «Comentario a la STC 96/1996, de 30 de mayo: competencias de disciplina e intervención de las comunidades autónomas en materia de cajas de ahorro, cooperativas de crédito y otras entidades de crédito». En: *Corts*: *Anuario de derecho parlamentario* (núm. 3), 1997, pp. 193-212.

463 El texto de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, de 30 de septiembre de 2005 lo hemos consultado en Carrillo, M. (dir.). *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya*..., *op. cit*., pp. 335 y ss.

Debemos destacar que en la Propuesta de Reforma se preveía, en concreto en el apartado 5 del artículo 120, que la Generalitat asumiría la competencia compartida respecto a la actividad financiera de cajas de ahorro con domicilio en Cataluña, que incluía la inspección y la sanción, en el caso de que su actuación se desarrollara fuera de Cataluña. Esta competencia extraterritorial que pretendía asumir la Generalitat debía compadecerse con aquello dispuesto en la legislación básica estatal sobre la ordenación del crédito, de la banca y de los seguros y estaría sujeta a la acción coordinadora del Estado, de acuerdo con la disposición que comentamos. Observamos en esta previsión cómo la Generalitat pretendía establecer, en un precepto inserto en el Bloque de la Constitucionalidad, una competencia extraterritorial de primer grado. Este tipo de extraterritorialidad comporta que para que sea aplicada una norma o pueda ejercerse una competencia más allá del territorio de un determinado ente —que debería ser considerado incompetente por razón de territorio— debe existir una norma externa que haga posible su aplicación. En este caso la Generalitat sería incompetente por razón del territorio, pero el precepto remite a una norma externa —la legislación básica estatal en la materia— para que ampare y articule —mediante la coordinación— dicha competencia extraterritorial.

En este caso, el texto fue modificado obviando esta previsión. Así, la competencia de la Generalitat compartida sobre disciplina y sanción de las cajas de ahorro se ha visto reducida a aquellas entidades con domicilio en Cataluña (art. 120.3 del EAC). A su vez, se ha previsto una colaboración con el Ministerio de Economía y Hacienda y con el Banco de España respecto de las actividades que estas dos entidades desarrollen respecto de las cajas de ahorro con domicilio en Cataluña.[464] El alcance de las competencias de la Generalitat en materia sancionadora y de inspección —aunque el precepto no establezca nada al respecto— debería entenderse referida a las actividades que se desarrollen en Cataluña, si se realiza una lectura sistemática del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, y en concreto, si se pone en relación lo dispuesto en este artículo con lo previsto en el artículo 115.

En nuestra opinión, la modificación de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía deriva del acogimiento de la jurisprudencia que el

---

464 Véase sobre el tema Carrasco Canals, C.: «El Banco de España y las Cajas de Ahorro». En: *Revista de Administración Pública* (núm. 124), 1991, pp. 149-209.

Tribunal Constitucional había establecido en materia de cajas ahorro. Precisamente la jurisprudencia que la Propuesta de Reforma del EAC pretendía superar. Nos referimos —en concreto— a las SSTC 48/1988 y 49/1988, ya comentadas. Baste ahora recordar que, en dichos pronunciamientos, el Tribunal Constitucional interpretó la Disposición Final Quinta de la Ley 31/195, de 2 de agosto, de Normas Básicas sobre Órganos rectores de las Cajas de Ahorro del siguiente modo:[465]

> A diferencia de los preceptos autonómicos, la mencionada disposición final añade, sin embargo, en el último inciso de su primer párrafo, que la competencia se extiende únicamente a las actividades realizadas en el ámbito territorial de la Comunidad. Ahora bien esas actividades no han de entenderse referidas a las materias propias del estatuto personal, sino fundamentalmente a las de la naturaleza crediticia, pues de otro modo, al añadir al criterio del estatuto personal el de la territorialidad, la norma se convertiría en una norma de asunción de competencias por parte del Estado, no prevista en la Constitución ni en los Estatutos, en relación con las actividades realizadas dentro de una Comunidad por aquellas Cajas que no tienen el domicilio social en ella. Por esto, dado que la prescripción establecida en la disposición final quinta lo es «a los efectos de la presente Ley» es decir, de la LORCA, puede concluirse que, teniendo en cuenta el contenido de ésta, a tales actividades ajenas al estatuto personal sólo pueden referirse las funciones de disciplina, inspección y sanción, que desde el punto de vista competencial aparecen reguladas en la disposición adicional primera de la misma Ley estatal (FJ 4 de la STC 48/1988).

El Tribunal explicita que respecto de tales actividades ajenas al Estatuto personal debe regir el principio de territorialidad, deduciéndose su aplicación de lo dispuesto —con carácter general— para las competencias autonómicas, en sus respectivos Estatutos de Autonomía. El Tribunal deriva la aplicación del principio de territorialidad respecto de las competencias autonómicas, en la materia que nos ocupa, del hecho que ni los preceptos de los Estatutos de Autonomía ni tampoco la Constitución explicitan el

465 En la DF 5ª de la Ley se establece que las competencias de las CCAA se ejercen, por un lado, respecto de las Cajas de Ahorro con domicilio social en la Comunidad, y por otro, deben entenderse circunscritas a las actividades que se realicen en el territorio propio de dicha Comunidad.

ámbito al que deben circunscribirse las competencias autonómicas. De una interpretación *a contrario*, podría justificarse la opción planteada en la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña —en su artículo 120.5— puesto que mediando una previsión estatutaria podría excepcionase el régimen territorial ordinario de las competencias autonómicas.[466] Es decir, podría haberse establecido la eficacia jurídica extraterritorial de la competencia más allá del territorio de la Comunidad, previsión ésta que se contenía en el artículo 120.5 de la Propuesta de Reforma y que fue finalmente eliminada.

Por otro lado, el artículo 120.1.e) del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, prevé la competencia de la Generalitat para regular aquellas agrupaciones de cajas de ahorro cuya sede social se encuentre en Cataluña. Como vemos, el punto de conexión se refiere a la sede social o al domicilio de la agrupación misma y no de las cajas de ahorro que la constituyan. En la Propuesta de Reforma del Estatuto examinada por el Consell Consultiu de la Generalitat el punto de conexión que constaba para anudar la competencia de la Generalitat respecto a las agrupaciones de cajas de ahorro era que una o más o cajas tuvieran domicilio en Cataluña (el art. original era el 117.1 e). Según la opinión del Consell Consultiu, si el resto de Estatutos de Autonomía atribuyeran idénticas competencias a sus respectivas CCAA, se podría dar el caso de que una misma agrupación de cajas de ahorro se estuviera vinculada a diversas regulaciones. Así pues, el órgano consultivo de la Generalitat argumentó que el punto de conexión previsto genera inseguridad jurídica y por consiguiente debe entenderse que la competencia de la Generalitat únicamente alcanza a las cajas de ahorro con domicilio en Cataluña que quieran agruparse. El Consell Consultiu considera que la Generalitat podrá imponer determinadas condiciones a las cajas catalanas que quieran integrarse en la agrupación —en caso de que la agrupación sea de carácter supraautonómico—, según una interpretación conforme con la doctrina jurisprudencial en la materia, pero su-

466 El legislador autonómico catalán en el Decreto Legislativo 1/2008, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Cataluña (DOGC núm. 5090, de 13.3.2008) utiliza el concepto de «domicilio central». Por ejemplo, en el artículo 1 se dispone que: «Esta Ley se aplica a las cajas de ahorros con domicilio central en Cataluña» (en otros como los arts. 1.1, 1.3, 9.3, 11.b y 46 también se utiliza). Este concepto —en nuestra opinión— debería considerarse sinónimo de «sede central». En algún otro artículo de dicho texto normativo el legislador ya no se refiere al domicilio central, sino que se refiere simplemente a las entidades «domiciliadas en Cataluña», por ejemplo, en el artículo 8.

braya que no podrá regular la agrupación en sí misma, puesto que sería necesario el concurso del resto de CCAA en cuyo territorio estuvieran domiciliadas el resto de cajas de ahorro agrupantes. En definitiva —apunta el Consell Consultiu— sería necesario el desarrollo de los mecanismos de colaboración oportunos entre las CCAA afectadas.

Al examinar el resto de Estatutos de Autonomía modificados observamos que en algunos de ellos no se explicita punto de conexión alguno en materia de cajas de ahorro, cosa que —en cierto modo— no comporta mucha diferencia respecto de aquellas Comunidades que sí lo hacen, puesto que el alcance de las competencias autonómicas en este sector parece haberse reconducido a lo dispuesto en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Así, mientras en los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana (2006) y de les Illes Balears (2007) no se incluye ningún punto de conexión respecto a la competencia de dichas Comunidades en esta materia, en el caso del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en el artículo 75, se van estableciendo puntos de conexión respecto de cada una de las submaterias que se incluyen bajo el título genérico de cajas de ahorro. En este caso, en el artículo 75.1 del EAA, se establece la competencia exclusiva respecto de la regulación sobre el régimen jurídico de cajas de ahorro «con domicilio en Andalucía». Asimismo, en el artículo 75.2 se establece la competencia compartida, de acuerdo con los principios, reglas y estándares mínimos que establezcan las bases estatales sobre la actividad financiera de las cajas de ahorro «con domicilio en Andalucía». También en los artículos 75.3 y 75.4 se reitera el mismo punto de conexión para establecer, por un lado, la competencia compartida respecto de la disciplina, inspección y sanción y, por otro, para articular la competencia de la Junta respecto a las actividades de colaboración con el Estado en materia inspectora y sancionadora sobre cajas de ahorro.

En el caso del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su artículo 70. 1. 19º, con una redacción un tanto oscura, se atribuye a la Comunidad la competencia exclusiva respecto a las «Cajas de Ahorros e instituciones de crédito cooperativo público y territorial en el marco de la ordenación general de la economía y de acuerdo con las disposiciones que en uso de sus facultades dicte el Estado». Entendemos que el precepto se refiere a las Cajas de ahorro e instituciones de crédito público cuya actividad crediticia sea «territorial», limitándose estrictamente la competencia de la Comunidad a su territorio. Es decir, con esta lectura del pre-

cepto se acota la competencia de la Junta de Castilla y León a las instituciones cuya actividad se desarrolle exclusivamente en territorio de la Comunidad, pero no se explicita, en cambio, si dicha institución debe estar domiciliada en la Comunidad. En nuestra opinión, es de prever que el criterio del domicilio —aunque no se explicite en este caso— será el criterio retenido por el Tribunal Constitucional en caso de conflicto competencial, a la vista de su jurisprudencia anterior, por lo que puede resultar que de la combinación de ambos criterios —domicilio y crédito territorial— la competencia de la CA quede en el caso de Castilla y León más restringida en esta materia que las de otras Comunidades. Si bien es cierto que en sus interpretaciones el TC ha tendido a igualar niveles competenciales y esta diferencia no resulte ser, en la práctica, relevante.

Al enjuiciar el artículo 120 del EAC, en el FJ 67 de la STC 31/2010, el Tribunal se ocupa de establecer el ámbito territorial de las competencias de la Generalitat y pese a que los recurrentes consideran que las potestades de la CA respecto de las fundaciones de las cajas de ahorro, gracias al punto de conexión establecido, parece que pueden ejercerse fuera del territorio catalán, y determina que el punto de conexión previsto, «desarrollar mayoritariamente las funciones en Cataluña», debe interpretarse de acuerdo con los puntos de conexión que libremente fije el Estado en ejercicio de sus competencias (art. 149.1, 11 y 13 CE)». El Tribunal no da más explicación que ésta. En nuestra opinión parece querer explicitar que el legislador puede modificar o alterar el punto de conexión previsto en el Estatuto mediante la adición de nuevos condicionantes al ejercicio de las competencias autonómicas, lo que puede redundar en un detrimento de las mismas. Igualmente, cuando se ocupa de valorar la constitucionalidad de la previsión relativa a la disciplina, inspección y sanción de las cajas de ahorro «con domicilio en Cataluña», al ser esta una competencia calificada como compartida el Tribunal subraya que queda sometida a la labor desarrollada por el Estado en ejercicio de su competencia básica. Por ende las bases que el Estado dicte:

> (…) incluirán naturalmente el establecimiento de los puntos de conexión que ordenan la materia. Por tanto, el precepto estatutario no cierra el paso a que la normativa estatal básica ex art. 149.1.11 y 13 CE enuncie con plena libertad de configuración los puntos de conexión que hayan de delimitar, en su caso, el alcance supraterritorial de la competencia autonómica en su dimensión normativa, asegurando la integración de los suborde-

> namientos autonómicos en el seno del Ordenamiento del Estado en su conjunto. Por lo que se refiere a la dimensión aplicativa de la competencia autonómica, tampoco la redacción del precepto permite determinar, por sí sola, que la Generalitat ejercite potestades de esta naturaleza fuera de su territorio, de manera que será la normativa estatal básica configuradora de los puntos de conexión interterritoriales la que precise también esta faceta (FJ 67).

Como puede comprobarse, en este FJ 67, el Tribunal repite lapidariamente su jurisprudencia anterior sobre la competencia estatal para establecer puntos de conexión en su normativa básica o en sus bases sobre la materia, en este caso, sobre cajas de ahorro. El Tribunal además parece dar carta de naturaleza a esta operación, es decir, que en las bases «naturalmente» deben encontrarse dichos elementos delimitadores de las competencias del Estado y de las CCAA, cuando, como ya hemos argumentado a lo largo de este trabajo, existen razones de peso para que esto no sea así. Ni la Constitución establece que deban ser las bases las normas llamadas a completar el esquema competencial establecido en la Constitución, ni las bases dejan de ser «reconocibles» si se permite que esta operación sea desarrollada por los Estatutos de Autonomía cuya función tradicional había sido siempre la de complemento y desarrollo de los principios establecidos en la Constitución sobre la organización territorial del Estado. Asimismo, el TC otorga «plena libertad de configuración» al legislador básico para que establezca el sistema de puntos de conexión que le parezca oportuno. Mediante esta previsión el Tribunal no aprovecha la oportunidad para conminar al legislador a respetar la recognoscibilidad de las competencias de las CCAA, es decir, quedando sus respectivas previsiones sobre el alcance territorial de las mismas a plena disposición del legislador ordinario en cada materia. Tampoco ofrece criterios el TC que permitan realizar un juicio ponderativo para controlar la decisión del Estado al establecer puntos de conexión, lo que comporta que él mismo, en su caso, se vea privado en el futuro de las herramientas necesarias para realizar un control de constitucionalidad, puesto que le está otorgando «plena libertad», sin salvedad alguna.

3.3 · Comercio y ferias

En esta materia, el texto de la Propuesta de Reforma del EAC contenía un sistema de puntos de conexión alternativos que articulaban la competen-

cia de la Generalitat con relación al comercio electrónico y al comercio desarrollado por cualquier otro medio. La Generalitat se atribuía la competencia en aquellos supuestos en los que la empresa, o el consumidor, usuario del servicio o del producto tuvieran el domicilio en el territorio de la Comunidad. El sistema de puntos de conexión compuesto establecido pretendía arbitrar la competencia de la Generalitat de la manera más amplia posible, siempre que se verificara que uno de los sujetos u objetos integrantes de la relación comercial tuviera el domicilio en Cataluña, aunque dicha relación comercial se desarrollase en un espacio mayor que el territorio de la Comunidad. El Parlamento de Cataluña entendió que mediante la presencia de una de esas conexiones ya se establecía un nexo territorial suficiente con las competencias de la Generalitat. Cabe destacar que el punto de conexión previsto en todos los supuestos se remite al domicilio, punto de conexión que —como hemos visto— permite superar interpretación estricta de la territorialidad de las competencias de las CCAA.

En el texto vigente, el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (art. 121) mantiene la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de comercio y ferias que incluye, en todo caso, «la ordenación administrativa del comercio electrónico o del comercio por cualquier otro medio»,[467] sin explicitar ningún criterio de conexión con el objeto de la competencia que, como ya dijimos, puede ser —por norma general— de ámbito supraterritorial.[468] En este sentido se manifiesta el recurso del Par-

---

467 Debemos recordar que el Tribunal Constitucional legitimó la competencia autonómica para regular las condiciones de ejercicio de la actividad comercial siempre que dicha regulación autonómica no tenga un carácter esencial y no defina la actividad, además de no inmiscuirse en la competencia estatal para establecer las normas reguladoras de la capacidad del empresario al amparo de su competencia exclusiva sobre legislación mercantil. El Tribunal Constitucional ha establecido un juicio de proporcionalidad «caso por caso entre la restricción y el objetivo de protección de los consumidores (STC 86/88, 225/93 y 284/93). Así se ha declarado la constitucionalidad de normas autonómicas: que condicionan el ejercicio del comercio al cumplimiento de la normativa estatal, que introducen nuevos requisitos para la realización de la actividad comercial, por ejemplo la inscripción en un registro automático de comerciantes (STC 225/93 y 284/93), o paren la práctica de determinados tipos de ventas, como la venta fuera de establecimiento comercial (STC 225/93). Véase Garrido Cuenca, N.M.: En: *Reformas estatutarias y distribución de Competencias*. Balaguer Castejón, F. (dir.). Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007. La cita corresponde a la p. 334.

468 Garrido Cuenca, N.M. duda de la constitucionalidad de este artículo estatutario en: «Comercio, consumo, denominaciones de origen, ferias», *op. cit.*, p. 342. Si la única tacha de inconstitucionalidad que detecta la autora es la omisión en el precepto de la mención a determinados principios constitucionales, debe entenderse que rigiendo el principio de interpretación conforme, éste impedirá que dicho artículo sea considerado inconstitucional únicamente por este

tido Popular en el que se impugna este artículo por considerar genéricamente que, en los supuestos de venta a distancia, se traspasan con frecuencia los límites territoriales autonómicos y por tanto, no podría considerarse exclusiva la competencia de la Generalitat en este ámbito. En nuestra opinión, la competencia de la Generalitat podría haberse arbitrado mediante el sistema de puntos de conexión que se había previsto en la propuesta. Mediante los puntos de conexión establecidos se estaría excepcionando de forma expresa la territorialidad de las competencias autonómicas en este ámbito. No hemos podido encontrar expuestas las razones por las que se suprimieron estos puntos de conexión en la Comisión Constitucional del Congreso puesto que en el Dictamen de la misma no se explicita la argumentación que motiva los cambios sufridos por el texto presentado a su consideración.

En cualquier caso, podemos apuntar los motivos por los que probablemente se hayan eliminado dichos puntos de conexión. En primer lugar, quizás se haya considerado que la competencia de la Generalitat se dibujaba de manera excesivamente amplia. En segundo lugar, quizás se consideró que en otros Estatutos de Autonomía podrían haberse establecido puntos de conexión dispares o diferentes a los incluidos en el EAC, cosa que podría haber llevado a una situación conflictual. También se ha evitado que al reproducirse el mismo sistema puntos de conexión en otros EEAA pudieran darse situaciones en las que dos o más CCAA se considerasen competentes respecto a un mismo asunto, al verificarse una de las conexiones a las que vincula su competencia. Por ejemplo, si Aragón hubiera dispuesto en su Estatuto el mismo sistema de puntos de conexión, podría haberse dado el caso de que la Generalitat de Cataluña fuera competente por encontrarse el domicilio del usuario de un servicio

---

motivo. Sobre la actividad de ordenación administrativa del comercio por parte de las Comunidades Autónomas y su encaje en el sistema de distribución de competencias véase por todos: Miguez Macho, L.: «La reglamentación administrativa de la actividad comercial por las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 225/1993, 227/1993, 228/1993, 264/1993 y 284/1993). En: *Revista de Administración Pública* (núm. 133), enero-abril 1994, pp. 253-286; Míguez Macho, L.: «El reparto de competencias en materia de comercio interior en la Ley de Ordenación del Comercio Minorista». En: *Revista Aragonesa de Administración Públ*ica, núm. 11, 1997, pp. 91-120; Míguez Macho, L.: *La intervención administrativa en el comercio interior.* Madrid: Iustel, 2005; Pomed Sánchez, L.A.: «Evolución reciente de la ordenación administrativa de la actividad comercial: horarios comerciales y Comunidades Autónomas». En: *Derecho privado y Constitución*», (núm. 8), 1996, pp. 297-344.

en Cataluña, y que Aragón también lo fuera por encontrarse la empresa domiciliada en su territorio.

Debemos recordar que en estos supuestos no rige la competencia estatal para establecer las normas para disciplinar los conflictos de leyes o conflictos normativos (art. 148.1.8), competencia que —como hemos defendido— debe quedar restringida al ámbito civil. Por tanto, o bien el Estado hubiera debido encontrar un anclaje competencial para establecer normativamente la delimitación de las competencias autonómicas en estos supuestos, por ejemplo, mediante la priorización de los puntos de conexión, o bien, las Comunidades Autónomas podrían haber establecido convenios de colaboración y protocolos de actuación para delimitar las competencias respectivas en este tipo de casos, incluso mediante mecanismos que vehiculasen la actuación conjunta. Una última opción o solución a esta hipotética problemática podríamos encontrarla en la reforma constitucional, es decir, que se incluyeran en la Constitución las previsiones necesarias para resolver este tipo de conflictos, ya fuere mediante el establecimiento en la CE de puntos de los puntos de conexión precisos, o mediante el establecimiento de criterios de priorización a los que atender, en caso de conflicto entre las previsiones establecidas en los Estatutos de Autonomía. Aunque como decíamos, estos problemas no se van a plantear, puesto que se han suprimido estas previsiones del articulo en cuestión, dejando las puertas abiertas a que siga siendo una norma estatal, como en tantos otros casos, quien establezca la delimitación competencial.

La norma estatal a la que nos referimos es la Ley 34/2002 de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico. En concreto, en el artículo 29 de la citada Ley se dispone que: «Los contratos celebrados por vía electrónica en los que intervenga como parte un consumidor se presumirán celebrados en el lugar en que éste tenga su residencia habitual. Los contratos electrónicos entre empresarios o profesionales, en defecto de pacto entre las partes, se presumirán celebrados en el lugar en que esté establecido el prestador de servicios».[469] El Consejo de Estado en su Dictamen de 17 de enero de 2002 —al examinar el Proyecto de Ley— se refirió a la cuestión instando al legislador estatal a

469 Esta norma desplaza lo previsto, con carácter general, en el artículo 10.5 del Código Civil en el que se5 dispone: «(...) 5. Se aplicará a las obligaciones contractuales la ley a que las partes se hayan sometido expresamente, siempre que tenga alguna conexión con el negocio de que se trate; en su defecto, la ley nacional común a las partes; a falta de ella, la ley de residencia habitual común y, en último término, la ley del lugar de celebración del contrato (…)».

establecer un criterio que permitiera determinar «el lugar de celebración del contrato» —punto de conexión retenido en la materia— para favorecer la seguridad jurídica de los operadores.[470] En primer lugar, la legislación presume que el lugar de celebración es el de la residencia habitual del consumidor, con el fin de establecer un régimen beneficioso y de garantía a favor de éste último. En segundo lugar, si las partes contratantes son profesionales o empresarios, el lugar donde se presume celebrado el contrato es el lugar en el que se encuentre establecido el prestador de servicios. Por tanto, el lugar de perfeccionamiento del contrato es el punto de conexión que permite dilucidar el régimen jurídico aplicable a dicho contrato y el que permite determinar la competencia de los órganos administrativos con potestades en la materia. Pese a la claridad del criterio no podemos obviar que la ley podría haber escogido otros, como por ejemplo: el lugar de destino de los servicios, el lugar donde esté establecido el prestador de servicios o domicilio del consumidor final o del destinatario del servicio sea consumidor o no.[471]

Puede considerarse que mediante el establecimiento de las previsiones contenidas en el artículo 29 queda resuelto el conflicto que podría haberse producido por la existencia de criterios de conexión dispares en la normativa autonómica reguladora del comercio interior y de los sectores regulados. La habilitación competencial que el Estado trajo a colación para dictar esta norma se encuentra en la Disposición final sexta de al Ley 34/2002, que dispone: «esta Ley se dicta al amparo del artículo 149.1.6ª, 8ª y 21ª de la Constitución, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas». La cláusula «sin perjuicio» que establece el legislador estatal

---

470 El Consejo de Estado consideró que: «las normas autonómicas en materia de comercio interior o sectores regulados, de acuerdo con las competencias atribuidas por los Estatutos de Autonomía, utilizan con frecuencia como punto de conexión el lugar de prestación de los servicios. Del lugar en que deban entenderse ejecutados los servicios prestados por vía electrónica puede depender el régimen jurídico aplicable a éstos, así como la competencia de determinados órganos administrativos. No resulta en absoluto claro dónde debe entenderse ejecutada la prestación realizada por vía electrónica. A juicio del Consejo de Estado, el principio de seguridad jurídica aconseja establecer una regla que permita solucionar este problema en el Anteproyecto sometido a consulta (sin perjuicio de lo que dispongan las normas tributarias en su propio ámbito de aplicación)». Dictamen de 17 de enero de 2002.

471 Jimena Quesada, L.: «La técnica legislativa y otros aspectos constitucionales relativos a la Ley de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico». En: *Revista de Derecho* (núm. 2), 2003. Texto disponible en: http://www.uv.es/revdret/num2/pdf/jimena.pdf (última consulta, 24.10.08). La cita corresponde a la nota 64 del trabajo. El trabajo no tiene las páginas numeradas.

pretende salvaguardar las competencias autonómicas y el reparto competencial establecido en la materia, otra cosa es que en la práctica ese propósito se consiga.

Igualmente, debemos apuntar que los puntos de conexión previstos en la Propuesta de Reforma del Estatuto Catalán pese a establecerse en relación con la ordenación administrativa del comercio electrónico se estaban refiriendo tanto a competencias legislativas, como a competencias ejecutivas. Debemos recordar que éstas últimas, las competencias ejecutivas, llevan aparejadas la función normativa según lo previsto en el EAC de 2006. Por ello, las normas dictadas al amparo de dichas competencias se aplicarían respecto a los supuestos en los que se verificara la existencia de alguna de las conexiones previstas y en consecuencia, en el caso de los conflictos planteados más arriba podrían haber surgido conflictos normativos entre normas de rango legal e infralegal. Finalmente, es preciso destacar que en ningún otro Estatuto de Autonomía se ha establecido una previsión similar relativa al comercio electrónico.

Para finalizar este apartado, debemos analizar las consideraciones realizadas por el Tribunal al enjuiciar la constitucionalidad del artículo 121 del EAC. En este caso el Tribunal no observa ningún reparo de inconstitucionalidad respecto del artículo 121.1 a), b), y c) y 2 a) EAC, y en ello estamos de acuerdo con el Tribunal pero no compartimos las razones que éste ofrece. Veámoslo. En primer lugar, el tribunal considera que las potestades administrativas de la Generalitat en materia de «comercio electrónico» o de comercio «por cualquier otro medio» deberán quedar sometidas por mor del artículo 149.1.13 de la Constitución a los puntos de conexión de carácter interterritorial que legítimamente puede establecer el Estado, puesto que esta es la instancia competente para establecerlos y añade «que deberán respetarse por la Generalitat». De nuevo el Tribunal minimiza la importancia de la previsión estatutaria y permite que sea el Estado, sin límite alguno, quien precise los puntos de conexión para deslindar las competencias en la materia. La lógica del sistema autonómico se ve alterada, como hemos defendido, al permitir que la posición en el sistema de fuentes que deben ocupar los EEAA por la función constitucional que hasta ahora se les había atribuido sea invadida por el legislador sectorial básico.

Por otro lado, el Tribunal rechaza que el precepto 121.2 a) del EAC le esté atribuyendo a la Generalitat, dentro de la competencia ejecutiva en materia de ferias internacionales, la potestad de autorizar y declarar ferias

internacionales por mucho que estás se celebren en Cataluña. El Tribunal establece que la competencia pertenece al Estado de acuerdo con la doctrina establecida en la STC 13/1988, de 4 febrero, en la que además, advierte el TC, se conminó al Estado para que se establecieran «mecanismos o cauces de colaboración de las Comunidades Autónomas con competencia en esta materia en la configuración del mapa y calendario feriales internacionales por parte del Estado». Precisamente, esto es, en opinión del Tribunal lo que reitera, el artículo 121.3 EAC, que no fue impugnado en cuanto dispone que:

> la Generalitat colabora con el Estado en el establecimiento del calendario de ferias internacionales', lo que, obviamente, presupone el reconocimiento de que corresponde al Estado la potestad de fijar dicho calendario y, por consecuencia, la de determinar las ferias internacionales que han de celebrarse en Cataluña. De este modo, la conexión sistemática entre los apartados 2 a) y 3 del art. 121 EAC obliga a entender que la potestad que se atribuye a la Generalitat de autorizar y declarar la feria internacional es simple consecuencia de la previa decisión del Estado de determinar el calendario de las ferias internacionales.

A nuestro modo de ver, este es un claro ejemplo de interpretación manipulativa, de las que está plagada la STC. El Tribunal interpreta el precepto de la forma más favorable a las competencias del Estado sin atender a la lógica interna del precepto en el conjunto de las disposiciones del EAC. En este caso, claramente a nuestro parecer, el artículo del EAC llama a una actuación o decisión coordinada o conjunta (codecisión) en el momento de decidir qué ferias de las que pueden considerarse internacionales se celebran en Cataluña. La Generalitat pretendía codecidir en este ámbito, puesto que el fenómeno en cuestión se desarrolla enteramente en su territorio y los intereses que se ven mayormente afectados son los suyos. Sin embargo, el TC recurriendo a su jurisprudencia anterior, como si las decisiones políticas plasmadas en el Estatuto de Autonomía por voluntad del legislador estatuyente no tuvieran ninguna repercusión, acaba interpretando el artículo de modo que el marco legislativo anterior queda inalterado y que la competencia para declarar estas ferias sigue perteneciendo al Estado, puesto que es él la instancia competente para fijar el calendario y por ende establecer las ferias internacionales que se celebrarán en territorio de la Comunidad.

3.4 · Cooperativas y economía social[472]

En el artículo 124 del actual Estatuto de Autonomía de Cataluña se prevé la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de cooperativas. Este es uno de los pocos artículos del EAC que no ha sido recurrido por parte del Grupo Parlamentario Popular ante el Tribunal Constitucional. Como en el supuesto que analizábamos anteriormente, en esta materia el EAC no establece punto de conexión alguno para atribuir y delimitar las competencias de la Generalitat sobre cooperativas, pese a que en el Proyecto de Reforma aparecía un sistema de puntos de conexión, que integraba dos puntos de conexión de forma alternativa. En concreto en el texto se disponía la competencia de la Generalitat respecto a las «cooperativas que cumplieran mayoritariamente sus actividades con los socios respectivos en Cataluña o que, pese a no cumplir mayoritariamente su actividad en Cataluña, tuvieran en ésta su domicilio social y no cumplieran mayoritariamente su actividad en otra Comunidad Autónoma».

Mediante este sistema de puntos de conexión el Parlamento de Cataluña pretendía asegurar, de la forma más amplia posible, el contenido y alcance de la competencia autonómica en materia de cooperativas, puesto que incluía a las cooperativas cuya actividad con los socios se desarrolle mayoritariamente en territorio catalán, aunque también la extendía incluso a aquellas entidades con domicilio en Cataluña cuya actividad no se centre principalmente en territorio de otra CA. Con estas previsiones, el proyecto pretendía superar la jurisprudencia constitucional dictada en materia de cooperativas (básicamente SSTC 72/1983, 44/1984 y 165/985). Dicha jurisprudencia se incardina, a nuestro parecer, en la línea interpretativa estricta del principio de territorialidad de las competencias autonómicas, como ya

---

472 Sobre la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA en materia de cooperativas véase por todos: León Sanz, F.J.: «Modificaciones estructurales de Sociedades Cooperativas: distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas». En: *Estudios de derecho mercantil: homenaje al profesor Justino F. Duque*, Vol. 1, 1998, pp. 465-488; Carrasco Durán, M.: «La distribución de las competencias legislativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de asociaciones y de cooperativas». En: *Revista de las Cortes Generales*, (núm. 61), 2004, pp. 247-276; Gil Cremades, R. y Nebot Lozano, L.: *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Legislación mercantil y cooperativas*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1993; Carrasco Durán, M.: «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de asociaciones y de cooperativas». En: *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 58, 2005, pp. 111-139.

ha quedado expuesto anteriormente (vid. *supra* capítulo I). El Tribunal Constitucional considera, en estas decisiones, que el domicilio no es un criterio de conexión territorial suficiente que permita vincular la competencia autonómica a las entidades cooperativas. Además, en el mismo sentido, debemos apuntar que el primer punto de conexión establecido en la Propuesta de Reforma —«que cumplieran mayoritariamente sus actividades con los socios respectivos en Cataluña»— se explica en gran medida por lo establecido en la jurisprudencia constitucional citada.

La STC 72/1983 restringió las competencias de las CCAA a las cooperativas cuya actividad con los socios se desarrolle exclusivamente en territorio de la comunidad, puesto que en caso de superarlo se consideró que el ente competente para regular, supervisar y controlar sus actividades es el Estado. Concretamente, en esta sentencia se afirmó que la Comunidad Autónoma podrá «regular por Ley las cooperativas que llevan a cabo su actividad societaria típica en los términos ya expuestos, dentro del territorio de la Comunidad, aún cuando establezcan relaciones jurídicas o realicen actividades de carácter instrumental fuera del territorio de la misma» (FJ 4).[473] Consiguientemente, la Propuesta de Reforma del Estatuto catalán intentó modificar el sentido de la jurisprudencia constitucional también en este aspecto. Este intento, como hemos expuesto, no prosperó, imponiéndose la interpretación del sistema aquí comentada. Por lo tanto, en este ámbito material sigue vigente la delimitación competencial que se deriva de la interpretación que del sistema realizó en su momento el Tribunal Constitucional al admitir la constitucionalidad de la competencia estatal en materia de cooperativas de ámbito supraautonómico. Quizás por ello, es decir, por dejar inalterada la distribución competencial en la materia, este artículo no ha sido recurrido por parte del Grupo Parlamentario Popular.

Por su parte, en cuanto al resto de Estatutos de Autonomía debemos destacar, en primer lugar, que en el caso de Castilla y León su norma institucional básica tampoco contiene punto de conexión alguno en materia de cooperativas (art. 70.28), competencia exclusiva por otro lado. Lo mismo sucede en los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana y de las Illes Balears puesto que también recogen el carácter exclusivo de la competencia en materia de cooperativas sin establecer ningún punto de cone-

---

473 Véase un resumen de la STC en Pérez Villalobos, M.C.: «Cooperativas y economía social». En: Balaguer Callejón (dir.). *Reforma estatutaria..., op. cit.*, p. 462.

xión en la materia (arts. 49. 21 y 30.30 respectivamente). En el caso de la CA de Andalucía, su Estatuto recoge la competencia en materia de cooperativas dentro del artículo dedicado a la «actividad económica» (art. 58). En dicho precepto se incluye la competencia exclusiva en materia de cooperativas sin predeterminar conexión alguna. Por tanto, podemos concluir, que la opción de todos los legisladores estatuyentes en esta materia ha sido conservadora, en el sentido que no se han expuesto a un posible y probable recurso de inconstitucionalidad, aceptando la interpretación que del sistema de distribución de competencias en la materia establecida con anterioridad en la legislación estatal y en la jurisprudencia del TC.

3.5 · Crédito, banca, seguros y mutualidades no integradas en el sistema de Seguridad Social

En tocante a la materia de crédito, banca, seguros y mutualidades no integradas en el sistema de Seguridad Social, hay que advertir, en primer lugar, la multiplicidad de los elementos que integran la materia que se asemeja a «un cajón de sastre», dónde se incluyen retazos de ámbitos sectoriales únicamente reconducibles a la unidad al considerar el carácter económico y financiero de los mismos.[474] En segundo lugar, debemos destacar que los diversos puntos —incluidos en ocho de los nueve apartados— que se establecían en el artículo 126 del Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía no han pervivido en el texto actualmente vigente del artículo 126 del EAC. Analizaremos a continuación los puntos de conexión que se habían previsto para articular las competencias de la Generalitat sobre las diversas submaterias que se incardinan en el precepto estatutario citado y nos aventuraremos a avanzar alguna conclusión al respecto.

---

474 Sobre estos temas pueden consultarse las obras siguientes: Sánchez García, N.: «La ordenación del crédito en la doctrina del Tribunal Constitucional». En: *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, núm. 4, 1986, pp. 202-213; Bassols Coma, M.: «Comunidades autónomas y ordenación del crédito: la cuestión sobre la regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorro (comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1983)». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 8, 1983, pp. 111-146; Nebot Lozano, L. y Garfella Martínez, P.: *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Crédito, banca y seguros*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1994. Fernández, F. *Las mutualidades voluntarias de previsión social y sus conexiones con el sistema de seguridad social*. León: Universidad de León, 2004. Maldonado Molina, F.J.: *Las mutualidades de previsión social como entidades aseguradoras*, Granada: Comares, 2001.

Debemos considerar, en primer lugar, que en el momento de reformar los Estatutos de Autonomía, la situación de partida del sistema de distribución de competencias, en materia de mutualidades o mutualismo no integrado en la Seguridad Social, era la contenida en artículo 69.2 del Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados. Hay que destacar que este precepto fue impugnado y declarado constitucional por la STC 173/2005, de 23 de junio. Esta sentencia resuelve un recurso de inconstitucionalidad planteado por la Generalitat de Cataluña contra diversos preceptos de la Ley 30/1995 de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados. El artículo 69.2 pasó sin modificación alguna al texto refundido de dicha Ley. La interpretación que resulta de la combinación del texto normativo con la jurisprudencia constitucional determina que la competencia sobre mutualidades no integradas en las Seguridad alcanza únicamente a aquellas entidades de previsión social, sin extenderse a las sociedades mutuas de seguros ajenas a la previsión social.[475]

Por otro lado, es preciso recordar que en materia de seguros el Estado tiene atribuida la competencia básica (*ex* art. 149.11 CE), de la que deben excluirse las cooperativas de seguros, en lo que concierne al régimen jurídico de las cooperativas, puesto que es competencia exclusiva de las CCAA, y las mutualidades no integradas en la Seguridad Social, de acuerdo con la definición jurisprudencial que hemos apuntado anteriormente.[476] Además, el alcance de las competencias de aquellas CCAA que hubieran recogido en su Estatuto la materia «de ordenación de seguros» pueden ejercerla respecto las entidades cuyo domicilio social, ámbito de operaciones y localización de los riesgos —en el caso de seguros distintos al de vida— y asunción de compromisos se localizaran exclusivamente en territorio de la CA, y ello de acuerdo con la jurisprudencia establecida en las SSTC 86/1989, 330/1994 y 173/2005, y que ya hemos comentado con anterioridad (véase el Capítulo II, concretamente, el apartado dedicado a la misma materia).

Precisamente, a superar esta jurisprudencia se dedicaban las previsiones establecidas en la Propuesta de Reforma del EAC. En concreto, en el artícu-

---

475 Morcillo Moreno, J.: «Seguros y mutualidades no integradas en la seguridad social». En: *Reformas Estatutarias y distribución de competencias*. Balaguer Callejón, F. (dir.). Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007, pp. 433-450. La cita corresponde a la p. 440.

476 Véanse las SSTC 86/1989 (FJ 5) y STC 35/1992 (FJ 2).

lo 126, respecto a las mutualidades no integradas en la Seguridad Social, las de previsión social, las entidades gestoras de planes y fondos de pensión, la Generalitat pretendía asumir la competencia exclusiva para regular y ejecutar dicha regulación respecto a su estructura, organización y funcionamiento, siempre que dichas entidades tuvieran el «domicilio en Cataluña, independientemente de su ámbito de operación y el alcance del riesgo asegurado» (apartado 1). Mediante el punto de conexión citado —domicilio— el artículo vinculaba la competencia compartida de la Generalitat en materia de crédito, banca, seguros y mutualidades no integradas en la Seguridad Social a aquellas entidades —con carácter de intermediarios financieros— distintas a cajas de ahorro, a aseguradoras y a cooperativas de crédito. Esta competencia compartida se proyectaba también sobre la estructura, organización y funcionamiento de dichas entidades, obviando su ámbito de operaciones y el alcance del riesgo asegurado (apartado 2). Como vemos, el artículo preveía la competencia de la Generalitat en estos supuestos a partir del punto de conexión domiciliar, que determinaría la ley aplicable a estas entidades respecto a su organización, estructura y funcionamiento y que las «seguiría» o «acompañaría» a cualquier lugar del territorio del Estado y, en su caso, incluso fuera de sus fronteras. Podríamos decir que esta competencia se ocuparía de los aspectos internos de las entidades reguladas.

Por el contrario respecto a su actividad, la competencia de la Generalitat se arbitraba, en el Proyecto de Reforma del EAC, como una competencia compartida respecto aquellas entidades con domicilio en Cataluña. Competencia compartida que se sujetaba, en todo caso, a «los principios y las reglas que establece la legislación básica sobre la ordenación del crédito, de la banca y de los seguros». Por otro lado, también se anticipaba en dicho precepto la utilización de competencias de coordinación del Estado respecto a las competencias autonómicas en caso de que la actividad de las entidades se desarrollara fuera del territorio de Cataluña (apartado 3).

A su vez, respecto de las entidades con domicilio fuera del territorio catalán, la Generalitat se reservaba la competencia compartida respecto a sus actividades —debe entenderse respecto a las actividades desarrolladas en territorio de la Comunidad— de acuerdo, otra vez, con las reglas de coordinación establecidas por el Estado (apartado 4). Asimismo, en el apartado 5 del precepto, la Generalitat se reservaba la competencia compartida sobre disciplina, inspección y sanciones respecto de las entidades domiciliadas en Cataluña, remitiendo también a los principios y reglas establecidos en la legislación básica sobre ordenación del crédito, banca y

seguros y a las reglas de coordinación establecidas por el Estado, en los supuestos de actividades que dichas entidades desarrollen fuera del territorio de la Comunidad. En relación con las entidades domiciliadas en Cataluña, la Generalitat se reservaba la competencia compartida en los ámbitos de inspección y de control, actividades éstas a llevar a cabo de acuerdo con la legislación básica del Estado en la materia, y de acuerdo también con las reglas de coordinación establecidas en caso de que tales entidades desarrollen actividades fuera del territorio de la Comunidad.

Una de las novedades más destacadas de la propuesta —que tampoco superó la negociación en las Cortes— fue lo dispuesto en el apartado 6 del artículo que comentamos, puesto que reservaba a la Generalitat de Cataluña la competencia para controlar, disciplinar y sancionar a las entidades actuantes en Cataluña, con independencia de la ubicación de su domicilio. En esta materia, y en la misma línea del apartado comentado, se reservaba a la Generalitat la competencia ejecutiva —inspección y sanción— que correspondiese al Estado, respecto de las entidades que actúen en Cataluña, según lo dispuesto en el apartado 8. Finalmente, en el apartado 9, el artículo atribuía a la Generalitat la competencia compartida sobre cooperativas de crédito, estableciéndose un sistema de puntos de conexión alternativos. Por un lado, se anudaba dicha competencia en función del cumplimiento mayoritario por parte de estas entidades de sus relaciones con los socios en Cataluña, por el otro, también se consideraba competente la Generalitat, en caso de que dichas entidades —pese a no estar domiciliadas en Cataluña— desarrollasen mayoritariamente sus competencias en territorio de esta Comunidad, siempre que no llevasen a cabo mayoritariamente sus actividades en otra CA.

Mediante esta articulación de las diversas competencias de la Generalitat, submateria por submateria, estableciendo diferentes puntos de conexión en función de la competencia a desarrollar y de la materia en cuestión, se pretendía garantizar, de un lado, la integridad material máxima de la competencia y, del otro, el haz más amplio de funciones posible. Aunque, como adelantábamos al inicio de este apartado, en la redacción final del artículo 126 del EAC 2006 no ha quedado rastro de dichos puntos de conexión. Tanto es así que no se ha establecido ni siquiera el del domicilio, punto de conexión generalmente utilizado para atribuir competencias sobre el régimen jurídico de personas jurídicas. Debe apreciarse además que en cuanto al ámbito funcional de las competencias éstas también se han visto reducidas de forma notable.

Las competencias de la Generalitat han quedado establecidas de tal modo que, en esta materia (y submaterias), el techo competencial ha sido apenas modificado, si bien es cierto que se han precisado y matizado los conceptos y funciones que integran las competencias de la Generalitat.[477] La no ampliación competencial en esta materia, quizás explicaría porqué en el recurso planteado por el Grupo Parlamentario Popular contra este artículo estatutario lo único que se impugna es la concepción que se mantiene en el Estatuto en cuanto a las competencias compartidas, cuya definición se encuentra en el artículo 111 del EAC, artículo este también impugnado.[478]

Al comparar los Estatutos de Autonomía recientemente reformados con el EAC de 2006, comprobamos que en éstos también se ha seguido la tónica de no incorporar en el articulado punto de conexión alguno en los preceptos que se dedican a las materias que se pueden enmarcar dentro del ámbito de la economía social. Además, es preciso destacar la diversidad que existe en su regulación y el carácter (exclusiva/compartida) con el que se ha calificado en cada caso la competencia sobre esta materia. En el caso de la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana las competencias

---

477 Morcillo Moreno, J.: «Seguros y mutualidades no integradas en la seguridad social», *op. cit.*, p. 448. Así en el apartado primero del artículo 126 EAC de 2006 se reserva la competencia exclusiva a la Generalitat respecto a mutualidades (estructura, organización y funcionamiento), con la aclaración, de que éstas no estén integradas en el sistema de Seguridad Social. Por tanto, no se altera lo dispuesto en el artículo 69.2 del Real Decreto 6/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados. A continuación en el apartado segundo, se atribuye a la Generalitat la competencia compartida sobre la organización, estructura y funcionamiento del resto de personas físicas y jurídicas que actúan en el mercado de los seguros, de acuerdo con lo que establezca el Estado en su legislación básica. El apartado 3 por su parte, incluye la competencia compartida en relación con la actividad de las mutualidades de previsión social y otras instituciones que operan en el mercado regulador. Finalmente, en su apartado 4 se asume la competencia compartida sobre disciplina, inspección y sanción de las entidades que operan en el mercado asegurador, pero no respecto de las mutualidades de previsión social no integradas en la Seguridad Social.

478 El Estatuto de Autonomía de Cataluña define en su artículo 111 lo que debe ser entendido por «competencia compartida» y atribuye a la Generalitat en aquellas materias sujetas a este esquema de distribución competencial la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. Por otro lado, es en este artículo donde se incorpora la noción principial de las bases, cuestión sumamente polémica como tendremos la oportunidad de comentar en el apartado siguiente, puesto que si bien se ha defendido que la concepción principal de las bases puede incardinarse perfectamente en la Constitución, debe ser el legislador básico quien asuma esta caracterización de las normas básicas por voluntad propia sin que pueda el Estatuto forzarle a ello. Más allá de estas previsiones, el artículo no identifica qué materias están sujetas a este esquema de distribución competencial y, por tanto, debe examinarse el resto del Título IV del EAC para poderlas incardinar en esta categoría.

sobre las materias a las que se refiere el artículo 126 del EAC están distribuidas en dos preceptos (arts. 49 y 50). En dichos artículos se atribuye a la Generalitat, en primer lugar, la competencia exclusiva sobre «cooperativas, pósitos y mutualismo» que no estén integrados en el sistema de la Seguridad Social (art. 49.1.21). Asimismo, en el artículo 50. 4 del EACV, en el marco de la legislación básica estatal y en los términos que ésta establezca, se atribuye a la Comunidad la competencia de desarrollo y ejecución en materia de «ordenación del crédito, banca y seguros». Por su parte, aunque en la misma línea, en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León se ha atribuido a la Junta la competencia sobre «fomento de la economía social» en calidad de exclusiva (art. 70.28ª) y, por el otro, en el precepto siguiente se atribuye en calidad de compartida la ordenación de la banca, crédito y seguros (art. 71.6). En esta tendencia también puede incluirse el Estatuto de Autonomía de les Illes Balears pese a que la competencia sobre «cooperativas, pósitos y mutualidades de previsión social complementarias o alternativas al sistema de Seguridad Social, sin perjuicio de la legislación mercantil» se atribuye en concepto de competencia exclusiva (art. 30.30 del EAIB).

En el caso del Estatuto de Autonomía de Andalucía, como sucede en el resto, tampoco se ha incluido punto de conexión alguno para delimitar la competencia de la Comunidad en materia de «cajas de ahorro, entidades de crédito, bancos, seguros y mutualidades no integradas en el sistema de Seguridad Social» (art. 75). La nueva redacción del EAA introduce notables modificaciones y matizaciones respecto a lo dispuesto en el texto anterior. Mediante la dicción del nuevo precepto se procede a configurar la competencia de la Comunidad en función de lo dispuesto en el artículo 69.2 del RD Legislativo 6/2004, por un lado, y además, de forma palpable, por el otro, en función de la interpretación que ha elaborado el Tribunal Constitucional sobre la distribución de competencias en esta materia. Esta afirmación puede hacerse perfectamente extensible al caso del Estatuto catalán, de hecho, la redacción del Estatuto catalán es previa a la del andaluz, como ya hemos advertido anteriormente.[479]

Como avanzábamos algunas líneas más arriba, la introducción en los Estatutos de Autonomía, de puntos de conexión como los previstos en la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña pretendía ser una vía para ampliar materialmente el ámbito de las competencias au-

479 Morcillo Moreno, J.: «Seguros y mutualidades no integradas en la Seguridad Social», *op. cit.*, p. 445.

tonómicas y para superar el esquema de distribución de competencias en estas materias, derivado de la legislación estatal citada y de la interpretación jurisprudencial del sistema establecida en los pronunciamientos del TC. Por ello, al no resultar incluidos dichos puntos de conexión en el texto final del EAC, lo único que se ha llevado a cabo es la plasmación articulada de los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional en los Estatutos que han optado por esta solución, es decir, el EAC y el EAA, puesto que el resto han operado aún con la lógica derivada de los Estatutos anteriores, sin explorar algunas de las soluciones que se plasman en los textos más novedosos. En nuestra opinión, podrían haberse conservado aquellos puntos de conexión establecidos originalmente (en el texto de 30 de septiembre de 2006). Ello habría alterado el esquema actual de distribución de competencias en estas materias, al menos para aquellas CCAA que hubieran adoptado la misma técnica.

Al enjuiciar la constitucionalidad del precepto impugnado, en el FJ 72, y puesto que el único motivo de argumentado contra la constitucionalidad del artículo se refiere a la forma en que deben ser entendidas las bases del Estado en la materia al ser esta calificada como compartida, el Tribunal considera con remisión a lo dispuesto en la misma STC para el artículo 111 del EAC, que el inciso «los principios, reglas y estándares mínimos fijados en» del art. 126.2 EAC es inconstitucional y nulo, y a continuación desestima el resto de la impugnación. El Tribunal estima que la forma en que el Estatuto modula el ejercicio de las competencias legislativas básicas del Estado no respeta la Constitución.

3.6 · Inmigración

En este ámbito material debe destacarse lo novedoso de la incorporación, en algunos Estatutos de Autonomía, de previsiones relativas a la atribución de competencias de carácter ejecutivo relacionadas con el derecho de extranjería, puesto que tradicionalmente se había considerado que esta era una parcela competencial bajo control exclusivo de los órganos del Estado. Lo cierto es que la inmigración pasó de ser considerada como una materia competencial a ser conceptuada como un «fenómeno» al que los poderes públicos deben dar respuesta de forma —idealmente— coordinada y que ha abordarse desde actuaciones públicas diversas, ancladas en distintos títulos competenciales. Puede afirmarse que «no toda actuación pública relacionada con la inmigración es competencia del Estado en cuan-

to existen títulos competenciales autonómicos de carácter sectorial que inciden en el fenómeno de la inmigración, a los que no alcanza la competencia estatal».[480] Pese a que el derecho de extranjería se confirma como el núcleo duro de la política inmigratoria del Estado, las CCAA pueden incidir en el fenómeno habilitadas por sus competencias, por ejemplo, en ejecución de la legislación laboral.[481] Además las CCAA —junto con los municipios— son los entes llamados directamente a prestar servicios sociales a los inmigrantes, lo que hasta el momento se ha traducido en el establecimiento de un órgano de encuentro y coordinación (Consejo Superior de Política e Inmigración) que no ha facilitado una verdadera participación de las CCAA[482] en la determinación del régimen jurídico de la inmigración, plasmado —básicamente— en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada posteriormente por la Ley 8/2000.

Los nuevos estatutos de Autonomía —en concreto el catalán y el andaluz— establecen previsiones relativas a la ejecución en materia de autorizaciones de trabajo *cuya relación de trabajo se desarrolle en el territorio* de sus respectivas CCAA (art. 138.2 EAC de 2006 y 62.1 b) del EAA de 2007). El punto de conexión territorial nos remite, como es notorio, a otra rama del Derecho, en concreto al Derecho Laboral. Debe ser en esta disciplina donde encontremos el significado de la expresión «cuya relación laboral se desarrolle» en territorio de la CA. Obviamente, este punto de conexión no hace referencia al lugar de formalización del contrato, ni al lugar

---

480 Montilla Marcos, J.A.: «Inmigración». En: *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Balaguer Callejón, F. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007, pp. 675-692.

481 Véanse al respecto: Roig Molés, E.: «Autonomía e inmigración: competencias y participación de las Comunidades Autónomas y los Entes locales en materia de inmigración». En: *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España: (II Jornadas italo-españolas de Justicia Constitucional)*. El Puerto de Santa María, 3-4 octubre de 2003 M. Revenga Sánchez (coord.) 2004, pp. 359-400; Roel, B.: «Orden competencial en materia de inmigración: papel de la Unión Europea, del Estado y de las Comunidades Autónomas en la definición y articulación de la política migratoria» En: García Escudero, P. (coord.); Lerma Blasco, J.; Roca Junyent, M. (pr.); Balado Ruiz-Gallegos, M. (dir.) *La España de las autonomías: reflexiones 25 años después*. Madrid: Editorial Bosch, 2005, pp. 1263-1282; Argullol i Murgadas, E (dir.). *Inmigración y transformación social en Cataluña Vol. 2. Estudio jurídico comparado*. Bilbao: Fundación BBVA, 2007; Aja, E. y Díez, L. (coords.). *La regulación de la immigración en Europa*. Barcelona: Fundación La Caixa, 2005.

482 Montilla Marcos, J.A.: «Inmigración». En: *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Balaguer Callejón, F. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007, pp. 675-692.

donde la empresa tenga ubicada su sede social, sino al lugar en el que de forma efectiva se lleve a cabo la prestación pactada en el contrato laboral, a cambio de la consiguiente retribución.

Debe destacarse que el punto de conexión establecido en dichos preceptos estatutarios vincula la competencia de autorización de las CCAA al lugar de desarrollo del contrato de trabajo, autorización ésta que —en principio— puede quedar restringida en cuanto a su eficacia al territorio de la Comunidad autorizante, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 2393/2004, de 30 diciembre, de Extranjería (arts. 49 y ss).[483] Posteriormente, esta autorización inicial al ser renovada según el Reglamento que desarrolla la Ley Orgánica de Inmigración habilita a su portador a trabajar en el territorio de más de una Comunidad Autónoma, es decir, habilita para trabajar en todo el territorio del Estado. Este argumento —además de la estrecha relación que existe entre autorización de trabajo y los requisitos y concesión de los permisos de entrada y residencia (ámbito de competencia exclusiva del Estado)— ha justificado que corresponda a los órganos estatales la competencia ejecutiva de renovación de los permisos de trabajo de los extranjeros.[484]

Por otro lado, de acuerdo con lo dispuesto en el EAC de 2006, las competencias autonómicas de «tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo» (art. 138. 2 b del EAC) deben desarrollarse según explicita el propio Estatuto de forma coordinada con la competencia estatal en materia de entrada y residencia. Asimismo, como apuntábamos, también en el artículo 62. 1. b) del EA de Andalucía se prevé la competencia ejecutiva de la Comunidad para otorgar las autorizaciones de trabajo a los extranjeros «cuya relación laboral se desarrolle en Andalucía». De este diseño compe-

---

483 De este mismo parecer es el Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya quien considera que: «es tracta d'una competència purament administrativa, en la qual la Generalitat es limita a la tramitació dels expedients corresponents en aplicació no només de la Llei orgànica sinó també de la normativa reglamentària estatal, que podrà definir el seu abast i limitar-la, per exemple, a autoritzacions atorgades exclusivament per al territori de Catalunya». A: Carillo, M. (dir.). *L'Estatut de Catalunya de 2006. Textos Jurídics...*, *op. cit.*, p. 115.

484 Sobre las condiciones de concesión, procedimiento y renovación del permiso de trabajo véanse los arts. 49 y ss. y 54 del Real Decreto 2393/2004, de 30 diciembre de extranjería (conocido como Reglamento de Extranjería de 2005). Existen opiniones doctrinales favorables a esta interpretación del sistema como la expuesta por Montilla Martos quien considera que: «En esta materia es muy amplio el margen de apreciación administrativa, no sólo en lo referente a control de entrada sino también en régimen de estancia, en procedimientos de retorno, devolución o expulsión o en los procedimientos sancionadores. Por ello, no resulta fácil separar la normación y la ejecución o, dicho de otra manera, la organización administrativa determina la proposición normativa», *op. cit.*, p. 691.

tencial debe derivarse un sistema de «cogestión» en el que los dos niveles administrativos deberían trabajar de forma coordinada. Pese a ello, las CCAA no podrán tramitar y resolver las prórrogas de las autorizaciones iniciales u otorgar renovaciones, como ya hemos apuntado. La competencia de las CCAA abarcará también la resolución de los recursos presentados contra tales autorizaciones y a la aplicación del régimen de inspección y sanción.

En este punto es preciso subrayar que en la propuesta de reforma del EAC de Cataluña no se había previsto punto de conexión alguno en ninguna de las submaterias que se incardinaban dentro del artículo 138. Y ello porque la Generalitat entendía, en nuestra opinión correctamente, que podía atribuirse la competencia de ejecución en materia de extranjería en sentido pleno, modificándose así el orden competencial vigente. Es decir, la competencia de la Generalitat se articulaba asumiendo, en bloque, la ejecución de la legislación estatal y la potestad autorizatoria para permitir la entrada, residencia y trabajo de los extranjeros en territorio nacional y considerando que dichas autorizaciones deberían producir efectos en todo el territorio del Estado. No olvidemos que la regulación legislativa en materia de extranjería hubiera seguido siendo de procedencia única, es decir, estatal. Por ende, las CCAA podrían haber asumido la competencia ejecutiva —incluyendo la potestad reglamentaria— en el sentido antes expuesto.[485]

Por ello, podemos concluir que al no haberse aprobado la regulación inicial prevista en la propuesta de reforma del texto catalán, lo que finalmente puede interpretarse del artículo 138 EAC es que en él se incluye una manifestación de la competencia autonómica en materia laboral (prevista actualmente en el artículo 170 del EAC).[486] Recordemos, que bajo

---

485 Hay que recordar que el jueves 12 de febrero de 2009 se acordó que la Generalitat de Cataluña sea la instancia competente para expedir el permiso inicial de trabajo por cuenta propia o ajena a aquellos extranjeros que desarrollen su actividad en Cataluña. La Generalitat recibirá y tramitará las solicitudes y notificará su obtención o denegación. La Generalitat también resolverá los recursos administrativos que se presenten y ejercerá la potestad sancionara. Pese a ello, el permiso inicial de trabajo que permite trabajar en todo el territorio del Estado seguirá siendo expedido por el Gobierno estatal. El traspaso de servicios y funciones entró en vigor el día 1 de octubre de 2009.

486 En opinión del Consell Consultiu de la Generalitat, plasmada en su Dictamen sobre la Propuesta de Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobada por el Parlamento catalán, el hecho de que la Generalitat pretenda asumir la competencia sobre la tramitación y la concesión de los permisos de trabajo a extranjeros pone de manifiesto que si se reclama esta nueva competencia es porque se considera integrable dentro del título «trabajo y relaciones laborales», deducible a contrario del artículo 149.1.7. Véase: Carillo, M. (dir.). *L'Estatut de Catalunya de 2006. Textos Jurídics..., op. cit.*, p. 114.

la vigencia del EAC de 1979 ya se habían asumido competencias de ejecución en materia laboral.

3.7 · Promoción y defensa de la competencia[487]

En nuestra opinión, en materia de defensa de la competencia poco se ha avanzado en la asunción de una mayor cuota competencial mediante la reforma Estatutaria. Como se ha explicado, la Ley 1/2002, de 22 de febrero, de coordinación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia asumió la doctrina jurisprudencial establecida en la STC 208/1999, integrando el sistema de puntos de conexión apuntado en la STC quedando así fijada la distribución competencial en la materia. A nuestro parecer lo establecido en los nuevos Estatutos de Autonomía deja inalterado el marco competencial ya analizado. Veámoslo a continuación.

En primer lugar, debemos analizar lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Cataluña que regula, en su artículo 154, la materia de promoción y defensa de la competencia. En este artículo pueden distinguirse dos submaterias, con articulaciones competenciales diferentes. En el apartado primero del precepto se explicita que la Generalitat ostenta competencia exclusiva para promover la competencia en los mercados respecto de las actividades económicas desarrolladas «principalmente en Cataluña». Así, en este apartado, el Estatuto establece un punto de conexión que vincula las competencias de la Generalitat en la materia «promoción de la competencia» y flexibiliza, a su vez, el principio de territorialidad de las competencias autonómicas, puesto que no precisa que la promoción de la competencia se realice respecto de actividades desarrolladas exclusivamente en el territorio de Cataluña. Nótese que «promoción de la competencia» es una materia diferente a la de «defensa de la competencia» *stricto sensu,* cuya articulación competencial se establece en apartados posteriores del mismo precepto. Este apartado del artículo 154 no ha sido objeto de impugnación por parte del Partido Popular, pese a que el contenido sustantivo de la competencia es difícil de precisar,[488]

---

487 La bibliografía que puede consultarse respecto a la distribución competencial en esta materia está especificada y analizada en el capítulo II del presente trabajo.

488 En el Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de Cataluña se realiza la misma apreciación. En: Carrillo, M. *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006. Textos Jurídics..., op. cit.*, p. 117.

mientras que lo dispuesto en los apartados segundo y tercero sí suscita, en su opinión, dudas de constitucionalidad.

En el apartado segundo del artículo 154 del EAC, se articula la competencia de ejecución de la Generalitat en materia de defensa de la competencia respecto de aquellas actividades económicas «que alteren o puedan alterar la libre competencia del mercado en un ámbito que no supere el territorio de Cataluña».[489] Esta formulación contenida en el Estatuto plasma la concepción estricta del criterio de territorialidad de las competencias autonómicas y se fija en los efectos de las conductas colusorias para delimitar las competencias, puesto que si la actividad nociva desarrollada en Cataluña afecta al conjunto del mercado español la competencia ejecutiva pasaría a ser estatal. Por otro lado, podría defenderse que en caso que aunque una actividad colusoria afecte únicamente el mercado catalán, el volumen de dicho mercado pueda ser tan importante en el ámbito estatal que los efectos de la misma se noten en el conjunto del mercado español. En consecuencia, podría el Estado, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y con la Ley 1/2002, asumir las competencias ejecutivas en la materia, lo que reduce la competencia ejecutiva de la Generalitat a asuntos menores o de bajo impacto económico, como ya criticamos con anterioridad. En todo caso, si se acepta esta interpretación la competencia de la Generalitat establecida en el artículo 154.2 del EAC es —en nuestra opinión— compatible con lo establecido en la STC 208/1999.

Por su parte, en su recurso, el Partido Popular considera que el mero hecho de que el Estatuto establezca esta delimitación espacial de las competencias autonómicas en la materia es impropio de la norma estatutaria puesto que, a su entender, se trata de un punto de conexión y, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional aplicable al caso, únicamente podría el Estado establecer estos criterios de conexión. Consideramos, que el argumento de los recurrentes, en este punto, es poco refinado puesto que admiten que el precepto es «en principio» conforme con la distribución de

---

489 En este punto el Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat determinó que el punto de conexión inicialmente previsto para el apartado segundo del precepto dedicado a las materias de promoción y defensa de la competencia («actividades económicas que se desarrollen mayoritariamente en Cataluña») no era constitucionalmente lícito. El Consell consideró que el punto de conexión a utilizar en esta materia debía atender al mercado afectado por las conductas colusorias, y por tanto, no el lugar donde la empresa desarrolla mayoritariamente sus actividades. En: Carrillo, M. *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006. Textos Jurídics..., op. cit.*, p. 118. Como se puede comprobar el legislador estatutario atendió este razonamiento del órgano consultivo y modificó el punto de conexión.

competencias en la materia establecida en la Ley 1/2002 y la única tacha de inconstitucionalidad que señalan en este punto es la reproducción o plasmación en el Estatuto de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional.

Admitida la competencia ejecutiva de la Generalitat en esta materia, hay que destacar que en este supuesto es de aplicación lo dispuesto en el artículo 112 del EAC que dispone que en los casos en que la Generalitat de Cataluña asuma competencias ejecutivas se entiende en ellas comprendida la potestad reglamentaria «que comprende la aprobación de las disposiciones para la ejecución normativa del Estado». Esto podría hacernos pensar que la competencia de la Generalitat abarcaría en materia de defensa de la competencia los reglamentos denominados «de exención por categoría» aunque, con la doctrina jurisprudencial en la mano (STC 208/1999), debe advertirse que en materia de defensa de la competencia los reglamentos de exención por categoría son considerados «legislación» en sentido material y por tanto quedarían excluidos de la competencia autonómica.

Una vez analizado el precepto dedicado a la defensa de la competencia del EAC de 2006, es preciso examinar el resto de EEAA reformados para comprobar la existencia o inexistencia de puntos de conexión para delimitar las competencias en este ámbito. En primer lugar debemos referirnos a lo establecido en el artículo 58.1.5º del EA de Andalucía donde se atribuye a la CA la competencia exclusiva sobre la promoción de la competencia en los mercados respecto de las actividades económicas «que se realizan principalmente en Andalucía». Comprobamos pues que, también en este precepto, el Estatuto andaluz establece exactamente el mismo punto de conexión para delimitar las competencias en la materia que el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Respecto a este punto de conexión que flexibiliza el principio de territorialidad estricto de las competencias autonómicas se ha considerado que puede generar una cierta problemática. Parece desprenderse de la opinión de Delgado que la competencia en «promoción de la competencia» debería quedar igualmente restringida a las actividades que realizadas exclusivamente en el territorio de la CA, acogiendo también en esta submateria el principio de la territorialidad estricta de las competencias autonómicas. Y ello, porque según el autor pueden existir afectaciones entre los mecanismos utilizados para «promocionar» la competencia y los que se usen al amparo de otros títulos competenciales, como por el ejemplo el propio de defensa de la competencia. La objeción al punto de

conexión utilizado es de escasa relevancia, puesto que a nuestro parecer, no plantea tal riesgo de conflictividad. Como hemos comprobado, el contenido material de la competencia (realización de informes, estudios, acciones de concienciación, etc.) no tiene la potencialidad necesaria para inmiscuirse en las actividades propias y en el uso de las potestades públicas necesarias para ejercer la defensa de la competencia *stricto sensu*. Quizás por ello, el mismo autor, una vez planteado su argumento lo matiza considerando que el punto de conexión en sí no es tan conflictivo como la posible aplicación que se realice del precepto en cuestión.[490]

Por su parte, en el artículo 70. 1. 21º del EA de Castilla y León se atribuye la competencia exclusiva a la CA respecto a la promoción de la competencia «en el ámbito de la Comunidad». Mediante esta locución se produce una plasmación del principio de territorialidad de las competencias de la Comunidad, por lo que no puede ser considerada un punto de conexión en el sentido que hemos utilizado en este trabajo. En el resto de Estatutos de Autonomía reformados no se han establecido puntos de conexión que permitan articular las competencias de la CA en materia de defensa de la competencia y tampoco respecto a la competencia para la promoción de la misma. Respecto de las competencias sobre defensa de la competencia debe estarse a lo ya dispuesto —y no alterado mediante reforma estatutaria— en la jurisprudencia constitucional, por tanto es posible que las CCAA asuman competencias respecto a la materia de forma expresa, aunque como ya hemos dicho éstas pueden hallarse en el título competencial dedicado al comercio interior, según la interpretación del TC.

En cuanto a la opinión del TC sobre la constitucionalidad del artículo 154.2 del EAC podemos realizar las siguientes precisiones. En primer lugar, debe destacarse que el Alto Tribunal considera ajustado a la Constitución el precepto y declara la inadmisión del recurso. Las razones que esgrime el Tribunal se basan en que el precepto circunscribe la competencia de la Generalitat al territorio de la CA y a las prácticas restrictivas que en él se desarrollen. No obstante, el Tribunal determina que este precepto no impide que corresponda al Estado:

> (…) precisar los puntos de conexión en esta materia y, determinar, de acuerdo con la STC 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6, los criterios

490 «Defensa de la Competencia». En: Balaguer Callejon, F. (dir.) *Reformas estatutarias…*, *op. cit.*, p. 511.

> que permiten apreciar el alcance supraautonómico de las prácticas restrictivas. En definitiva, nada en el precepto obstaculiza que el Estado, en uso de las competencias normativas que le corresponden ex art. 149.1.13 CE, fije los puntos de conexión que resulten pertinentes y retenga para sí las competencias ejecutivas sobre las prácticas restrictivas de la competencia que afecten tanto al conjunto del mercado nacional como a ámbitos supracomunitarios concretos de dicho mercado nacional, de forma que la competencia de la Comunidad Autónoma en esta materia se conecta con las prácticas que alteren la libre competencia exclusivamente en el ámbito autonómico y de acuerdo con los criterios de la legislación estatal (FJ 96).

Podemos observar que este Fundamento Jurídico de la STC, no hace más que repetir la doctrina del Tribunal establecida en el resto de preceptos analizados que generen una mínima duda sobre el alcance territorial de las competencias autonómicas y sobre la instancia competente para establecer puntos de conexión. El Estado goza de esa competencia, en este caso, en una materia cuya legislación es exclusiva y a él compete establecer los criterios para articular las competencias ejecutivas autonómicas, que quedan reducidas a supuestos absolutamente locales, al exigir que las prácticas restrictivas se lleven a cabo exclusivamente en el territorio de la CA y que no afecten al conjunto del mercado puesto que en caso contrario el ente competente es el Estado. En cuanto al apartado 2 del artículo 154 del EAC, el Tribunal estipula que debe quedar fuera de la competencia autonómica cualquier supuesto de ámbito supraterritorial puesto que la competencia asumida por la Generalitat de Cataluña está limitada territorialmente al ámbito autonómico y siempre y cuando la conducta colusoria que pretenda sancionarse o reprimirse carezca de transcendencia supracomunitaria. En caso contrario, es decir, si no se cumplen las dos condiciones expuestas, la competencia revierte a manos del Estado.[491]

---

491 Pareja Lozano, C. y Velasco Rico, C. hemos subrayado que: «Tal es la confusión sobre el fallo del TC en lo tocante al apartado 2 del artículo 154 del Estatuto de Autonomía de Cataluña que, tal y como se pone de manifiesto en la Resolución del Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia de 18 de enero de 2011 (Expte. R 1/2010), Agbar/Cassa, la propia Directora General de la Autoridad Catalana de la Competencia, ante un recurso administrativo presentado por la parte investigada, alegando la falta de competencia de la autoridad autonómica, a fin de reforzar su posición, pidió un informe al Gabinete Jurídico de la Gene-

3.8 · Propiedad intelectual e industrial

En la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña fechada el 30 de septiembre de 2005 se articulaba, en el artículo 155, la competencia de la Generalitat en materia de propiedad intelectual e industrial. En el apartado 155.1 a) se atribuía a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de propiedad intelectual incluyendo, en todo caso, el establecimiento y la reglamentación de un registro de los derechos de propiedad «generados en Cataluña» *o cuyos titulares sean personas físicas residentes habitualmente en Cataluña*. Asimismo, la competencia ejecutiva abarcaba (art. 155. 1 b) —en la redacción de la Propuesta de Reforma— la autorización y revocación de dicho título administrativo respecto de aquellas *entidades que actúen mayoritariamente en Cataluña o bien, respecto de aquellas entidades con domicilio en Cataluña y que no actúen de forma mayoritaria en otra CA*. También se incardinaba dentro de este precepto la competencia de la Generalitat para llevar a cabo la inspección y el control de las actividades de cualquier entidad gestora de derechos de propiedad intelectual que desarrolle sus funciones en territorio de la Comunidad (*que actúen en Cataluña*).

Observamos, en el caso del primer apartado del artículo155.1 del EAC, como la competencia de la Generalitat se articulaba a través de un sistema de puntos de conexión alternativos con los que se pretendía garantizar la competencia en el mayor número de casos posibles. El primer punto de conexión se refiere al lugar en el que se genere el derecho de propiedad intelectual. Es por tanto un punto de conexión territorial y objetivo. En cambio, el segundo punto de conexión, la «residencia habitual», se refiere a una cualidad de la persona titular del derecho de propiedad intelectual. De acuerdo con la clasificación anteriormente establecida, estaríamos pues ante un punto de conexión subjetivo, que no comporta una vinculación entre la persona titular y la Comunidad, es decir, no existe

---

ralitat de Cataluña para que interpretara los apartados de la sentencia dedicados citado artículo. La conclusión a la que se llegó en este caso, tras la lectura de la Sentencia del TC, es que el artículo 154.2 del EAC de 2006 atribuye claramente una competencia ejecutiva a la Generalitat en el ámbito territorial de Cataluña en materia de concentraciones económicas siempre y cuando éstas «carezcan de trascendencia supracomunitaria» de acuerdo con las previsiones de la Ley 1/2002 de coordinación de las competencias en materia de defensa de la competencia». «Artículo 15». Véase la 3ª edición del *Comentario a la Ley de Defensa de la Competencia* dirigido por Massaguer *et al*. y que verá la luz próximamente. Madrid: Civitas, 2012.

una relación directa entre este punto y el lugar donde efectivamente se genere el derecho en cuestión. Finalmente, debemos recordar que mediante este punto de conexión se permite la extensión del alcance de las competencias autonómicas al territorio de CCAA distintas de la Comunidad donde el sujeto se encuentra vinculado, produciendo efectos extraterrritoriales. En este caso, la redacción original de la propuesta se ha mantenido en el vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (art. 115.1 a), produciéndose una flexibilización del criterio de la territorialidad de las competencias autonómicas y generándose un efecto expansivo para las competencias de la Generalitat.

La regulación establecida en el EAC de 2006 en este apartado ha suscitado dudas de constitucionalidad puesto que «entra en contradicción con el art. 35 del Real Decreto 281/2003, de 7 de marzo, que opta por la libre elección de registro» .[492] Aunque, precisamente, el art. 155 a) no ha sido uno de los preceptos impugnados por parte del Grupo Popular ante el Tribunal Constitucional. Pese a ello, se ha considerado que debe entenderse que el régimen de determinación del registro competente forma parte de la legislación sobre propiedad intelectual. Por tanto, se ha defendido que el EAC de 2006 se ha arrogado una función que pertenece a quien ostenta la competencia exclusiva sobre la legislación en materia de propiedad intelectual, es decir, el Estado.[493] A nuestro parecer, el Estatuto es una norma capaz de modular el alcance de la legislación estatal en este aspecto concreto, es decir, consideramos que la delimitación de competencias ejecutivas entre Estado y CCAA en el ámbito de la propiedad intelectual debe incardinarse en el Bloque de la Constitucionalidad, de forma preferente a que el alcance de dichas competencias pueda modificarse a voluntad del legislador estatal.

Respecto al apartado b) del artículo 155. 1 del EAC de 2006 se han producido notables modificaciones en la redacción original del precepto. El punto de conexión que ha sido incluido en la redacción definitiva del EAC únicamente hace referencia a las entidades que «que actúen mayoritariamente» en Cataluña. Observamos como en este caso no se ha mantenido el sistema de puntos de conexión alternativos inicialmente fijado,

---

492 Real Decreto 281/2003, de 7 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Registro General de la Propiedad Intelectual.

493 Azpitarte Sánchez, M.: «Propiedad intelectual e industrial». En: Balaguer Callejón, F. *Reformas estatutarias y distribución de competencias*..., *op. cit*., p. 862.

en cuyo segundo supuesto se acogía una condición cumulativa (actuación mayoritaria o domicilio en la CA *siempre que* su actuación no fuera mayoritaria en otra CA). Vemos pues que las potestades de autorización y reglamentación de la Generalitat en este ámbito competencial se articulan mediante un punto de conexión que flexibiliza la territorialidad de las competencias autonómicas, puesto que no exige que la actuación de la entidad gestora se realice de forma exclusiva en territorio de la Comunidad para que sea ésta la instancia habilitada para autorizarla y disciplinarla normativamente.

Por otro lado, hay que destacar que, en el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Grupo Parlamentario Popular, se afirma que el apartado b) del artículo 155.1 del EAC es inconstitucional en cuanto que contradice lo dispuesto en la doctrina jurisprudencial establecida en la STC 196/1997, STC ya citada y que resuelve un recurso de inconstitucionalidad planteado contra determinados preceptos de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual, en la que avaló la opción adoptada por el legislador estatal de configurar «la gestión de la propiedad intelectual como un régimen unitario y operativo en todo el territorio nacional».[494] Recordemos que en esta Sentencia se discutía la legitimidad constitucional de que fuera el Ministerio de Cultura el órgano encargado de autorizar y revocar las autorizaciones de las entidades de gestión de los derechos de propiedad intelectual que quisieran constituirse en el territorio del Estado. El Tribunal justificó la alternativa política amparada en la legislación estatal y la declaró compatible con la Constitución. En opinión de Bernadí, a parte de la argumentación fundada en la naturaleza legislativa o casi legislativa de la autorización en cuestión, la legitimidad de reservar al Estado esta autorización se halla en la voluntad de mantener un régimen jurídico uniforme y unitario establecido por el legislador estatal y en el carácter supraterritorial de las entidades de gestión y de autorización que crea.[495]

Los artículos estatutarios dedicados a esta materia pretenden superar esta concepción del régimen autorizatorio para la constitución de entidades gestoras de derechos de propiedad intelectual. En nuestra opinión, la

---

494 Texto disponible en el siguiente dirección: (última consulta 24.02.09) http://estaticos.elmundo.es/documentos/2006/07/31/recurso.pdf

495 Bernadí Gil, X.: En: *El poder d'administrar en l'Estat autonòmic*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, 2007, p. 317.

jurisprudencia constitucional anterior y la legislación por ella examinada y declarada conforme a la Constitución no obstan para que pueda el legislador estatuyente modificar el régimen legislativo anterior. Y ello porque éste último no puede erigirse en canon de constitucionalidad ni impide una modificación posterior de la legalidad. La Constitución permite que la concreción normativa de sus preceptos se realice de formas distintas, puesto que cabe la adopción de alternativas políticas diversas, todas ellas compatibles con el texto constitucional. Por tanto, en nuestra opinión la opción escogida en el texto estatutario es perfectamente compatible con la Constitución Española.

Sin embargo, se ha considerado que, pese a que con la actual jurisprudencia constitucional este precepto debería ser declarado inconstitucional, de acuerdo con los votos particulares planteados en la STC 196/1997, sería preferible que la uniformidad se buscara mediante la regulación detallada en cuanto a las entidades gestoras y a su autorización, en vez de que se intente imponer el régimen uniformemente a través de una gestión centralizada de la autorización.[496] En nuestra opinión, puesto que la regulación de las entidades gestoras y su autorización continuará siendo uniforme, podría configurarse un sistema de reconocimiento recíproco de autorizaciones autonómicas para estas entidades, evitando por un lado, que las entidades se vean obligadas a solicitar una autorización en cada una de las CCAA en las que operan y, por el otro, que el Estado vuelva a recurrir al argumento de la supraterritorialidad para arrogarse la competencia ejecutiva. Es decir, la autorización concedida en Cataluña respecto de aquellas entidades gestoras que actúen mayoritariamente en Cataluña debería surtir efectos en la totalidad del territorio del Estado.[497]

---

496 Azpitarte Sánchez, M.: «Propiedad intelectual e industrial». En: Balaguer Callejón, F. *Reformas estatutarias y distribución de competencias*..., *op. cit*., p. 862. Sobre esta sentencia véase Tornos Mas, J.: «Las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas: nuevo criterio para su delimitación en la STC 196/1997, de 13 de noviembre». En: *Revista española de derecho administrativo*, (núm. 98), 1998, pp. 253-260.

497 En este sentido, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 (DOUE 27.12.2006) relativa a los servicios en el mercado interior establece en el apartado 47 que «(...) es necesario garantizar que la autorización dé acceso como norma general a una actividad de servicios o a su ejercicio en todo el territorio nacional, a no ser que esté objetivamente justificado exigir una autorización individual para cada establecimiento —por ejemplo, para cada implantación de grandes superficies comerciales—, o una limitación de la autorización a un lugar específico del territorio nacional, por una razón imperiosa de interés general». La Directiva es aplicable a este supuesto, ya que no resulta explícitamente excluido del ámbito de aplicación de la misma. Por otro lado, hay que hacer notar que la defini-

En el resto de Estatutos de Autonomía reformados desde el año 2006 en adelante, es decir, en los de la Comunidad Valenciana, Andalucía, Illes Balears y Castilla León, las previsiones en relación con las competencias ejecutivas en materia de propiedad intelectual no aportan novedad alguna respecto a la regulación anterior. Los preceptos no incluyen punto de conexión alguno para delimitar el alcance de sus competencias ejecutivas en la materia, ni tampoco garantizan la competencia de estas CCAA respecto a los registros territoriales de las entidades de gestión de los derechos de propiedad intelectual, puesto que ésta quedaría a disposición de lo establecido en la regulación estatal de la materia. Si bien es cierto que las competencias ejecutivas de las CCAA se han dedicado, básicamente, a la creación de los registros territoriales de la propiedad intelectual, no la totalidad de las CCAA los ha creado.[498] Pese a que los Estatutos no establezcan la facultad autorizatoria en relación con las entidades de gestión de los derechos de propiedad intelectual, ello no las privará, en su caso, de realizar aquellos actos de ejecución que consideren apropiados desde un punto de visto político.[499]

A su vez, en el apartado 2 del artículo 155 del EAC de 2006, relativo a la propiedad industrial, no se establece punto de conexión alguno para delimitar las competencias ejecutivas en dicha materia. En este punto, cabe apreciar que el actual artículo 155. 2 a) no ha sido impugnado por el Grupo Parlamentario Popular. El precepto estatutario en vigor establece que corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en la materia que incluye, en todo caso, el establecimiento y regulación de un registro de los derechos de propiedad industrial tanto de personas físicas como jurídicas cuyo funcionamiento debe coordinarse con el del Estado.

Sin embargo, en la Propuesta de reforma de septiembre de 2005 (art. 155. 2 a) se atribuía la competencia ejecutiva en materia de propiedad

---

ción de «razones imperiosas de interés general» de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en sus decisiones relativas a los artículos 43 y 49 del Tratado, abarca el ámbito de la propiedad intelectual. Es decir, o bien se justifica que la autorización autonómica no puede tener efectos en todo el territorio por cuestiones imperiosas de interés general, cosa —a nuestro entender— difícilmente justificable, o bien, debería tenderse hacia la aceptación los efectos extraterritoriales de la misma. De acuerdo con Argullol Murgadas, E. este sistema de funcionamiento aplicado al Estado Autonómico evitaría duplicidades administrativas y el apoderamiento estatal de facultades autonómicas de ejecución. En: *Desenvolupar l'autogovern*. Barcelona: Ed. Empúries, 2000, p. 30.

498 Azpitarte Sánchez, M.: «Propiedad intelectual e industrial». En: Balaguer Callejón, F. *Reformas estatutarias y distribución de competencias..., op. cit.*, p. 859.

499 Azpitarte Sánchez, M. *Op. cit.,* p. 864.

industrial a la Generalitat incluyendo, en todo caso, y entre otras competencias, el establecimiento y regulación de un registro de derechos de propiedad industrial de personas tanto físicas como jurídicas «con domicilio o residencial habitual en Cataluña». Debemos destacar que se establecía un sistema de puntos de conexión alternativos que pretendían traducir la vinculación territorial de la competencia de la Generalitat en la materia, mediante la verificación de alguna de las dos circunstancias señaladas. El sistema de puntos de conexión previsto permitía la extensión de la competencia de la Generalitat a personas o entidades que pese a desarrollar su actividad industrial o generar este tipo de derechos fuera de Cataluña tuvieran en esta CA su domicilio o residencia habitual.

Creemos que el precepto estatutario actualmente en vigor no altera la distribución de competencias vigente hasta su aprobación, si se interpreta de tal manera que la que competencia atribuida a la Generalitat respete la competencia estatal para inscribir —con valor constitutivo— en el Registro los derechos pertinentes. Hasta el momento, en materia de propiedad industrial (Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de marcas y Ley 23/2000, de 7 de julio, de diseño industrial) el Estado ostenta la competencia para inscribir estos derechos (patentes y marcas) en la Oficina de Patentes estatal y para gestionar a esta entidad. A las CCAA, por su parte, les corresponde la realización de un conjunto de funciones de carácter administrativo —gestión de la solicitud en dicho registro y revisión formal de la misma— conducentes a la inscripción de los derechos. En cambio, si en la interpretación del precepto se considera que la creación del registro conlleva la potestad administrativa de inscripción de la totalidad de los derechos derivados de la propiedad industrial (rótulos de establecimientos y marcas) se modificaría el orden competencial vigente hasta la aprobación del Estatuto, en tanto que en la competencia ejecutiva autonómica se incardinaría la potestad de inscripción. Y ello pese a que el Tribunal Constitucional —como ya hemos comentado— consideró que dicha potestad corresponde al Estado ya que se manifestó a favor de incluirla en la «legislación» sobre la propiedad industrial. En nuestra opinión, debería prevalecer esta interpretación y, en consecuencia, habrían de modificarse las normas estatales que disciplinan la materia. El resto de Estatutos de Autonomía reformados hasta la fecha, como en el caso de la propiedad intelectual, no incluyen punto de conexión alguno para delimitar las competencias en materia de propiedad industrial. Dichos Estatutos únicamente explicitan que las CCAA ostentan competencias ejecutivas en materia de propiedad intelectual e industrial (art. 58.4.3ª

del EA de Andalucía, art. 51.1 2ª del EA de la Comunidad Valenciana, art. 39. 9º y 10º del EA de las Illes Balears; art. 76. 9º y 10º del EA del Castilla y León).

En cuanto a lo dispuesto, en el FJ 98 de la STC 31/2010, a propósito del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular, podemos destacar, en primer lugar, que el TC salva la constitucionalidad del precepto al considerar que las disposiciones sobre las competencias ejecutivas de la Generalitat quedan supeditadas a lo que el Estado disponga en su legislación exclusiva en la materia. El Tribunal se acoge su doctrina anterior, concretamente a la ya citada, y criticada, STC 196/1997, de 13 de noviembre y además añade que, como doctrina general y más allá de la materia en la queda circunscrita la STC:

> (…) el hecho de que el art. 155.1 b) EAC haya relacionado entre las potestades autonómicas de ejecución la autorización y revocación de las entidades de gestión colectiva de los derechos de propiedad intelectual no conlleva, por sí sólo, su inconstitucionalidad, pues dicha autorización y revocación pueden inscribirse, en cuanto tales, en la función ejecutiva. Sin embargo, siendo el Estado el titular de la función legislativa en esta materia (art. 149.1.9 CE), al Estado corresponde decidir si tales autorizaciones y revocaciones pueden ejercerlas las Comunidades Autónomas o debe retenerlas el propio Estado para asegurar el cumplimiento sin fraccionamiento de la propia legislación. A este respecto es obvio que, en este caso, como en cualquier otro en que el Estatuto relacione potestades ejecutivas de la Generalitat en el seno de materias de competencia compartida, tales potestades ejecutivas no impiden que la legislación estatal retenga para el Estado las competencias que ahora se controvierten (…) (STC 31/2010, FJ 98).

El Tribunal nada especifica sobre el alcance territorial de las competencias autonómicas en este fundamento jurídico dedicado a la materia propiedad intelectual. Sin embargo, ello no deja de ser peligroso para las competencias autonómicas. Lo que afirma el Tribunal comporta que libremente el Estado pueda decidir en su legislación exclusiva, pese a que el Estatuto o Estatutos estipulen lo contrario, que un acto de naturaleza ejecutiva puede revestir un carácter básico o una naturaleza «legislativa» y por ende corresponde al Estado la competencia para dictarlo, con el fin de garantizar el cumplimiento no fragmentado de la legislación. Justamente, la doctrina del fraccionamiento del propio TC explora el camino contrario y, también,

justamente en esta misma STC 31/2010 el Tribunal la invoca para salvar la constitucionalidad del artículo 115 del EAC, como hemos visto. Se ha dicho que para garantizar una ejecución uniforme de la legislación estatal no es necesario establecer un régimen centralizado de ejecución y que basta simplemente con estipular criterios claros en la legislación y mecanismos ágiles de coordinación y cooperación entre las CCAA implicadas en la ejecución de la legislación del Estado. La intervención del Estado —de acuerdo con lo que hemos defendido a largo de todo el trabajo— debería ser simplemente a efectos de coordinación y sólo se podría dar una intervención de carácter substantivo como reacción a un fracaso por parte de las CCAA al intentar garantizar una ejecución armoniosa de la legislación. El TC ha dejado sentado en múltiples ocasiones que únicamente debe permitirse una ejecución centralizada cuando por la naturaleza del objeto no sea posible fraccionar el régimen de ejecución. Esta materia, por su naturaleza, permite ciertamente esa fragmentación en la ejecución, otra cosa es que el Tribunal no haya querido modificar su doctrina específica en este supuesto.

3.9 · Conclusiones

Una de nuestras premisas de partida cuando empezamos la presente investigación se basaba en considerar que los puntos de conexión establecidos en los EEAA constituían un mecanismo capaz de ampliar el alcance material de las competencias autonómicas. Creemos que esta misma idea era compartida por el Parlamento de Generalitat de Cataluña ya que al redactar la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía en septiembre de 2005 incluyó puntos de conexión en numerosas materias con la intención de ampliar las competencias de Generalitat, yendo más allá de lo establecido tanto en la legislación estatal vigente, como en la jurisprudencia constitucional dictada sobre cada uno de los ámbitos materiales en los que la Generalitat asume competencias.

Tras un examen contrastado de diversas materias contenidas en la Propuesta de Reforma de septiembre de 2005 y de la regulación estatutaria resultante del proceso de reforma, podemos constatar que los puntos de conexión contenidos en el EAC de 2006, apenas han modificado o alterado el ámbito material de las competencias autonómicas respecto al establecido con anterioridad a la reforma; es decir, la posible extensión de éste no se ha producido. Por ello, consideramos que la intención de ampliar las competencias autonómicas mediante la utilización de puntos de conexión

en el EAC no se ha concretado con el éxito esperado. Tampoco la interpretación restrictiva y manipulativa que se ha dado a los preceptos del EAC en la STC 31/2010 ha servido para lograr este propósito. Puede afirmarse que los Estatutos de Autonomía más que reaccionar a la delimitación competencial fijada primeramente en las normas estatales básicas y exclusivas han recibido la doctrina constitucional que ha amparado las soluciones escogidas con anterioridad por el legislador estatal. Además esta doctrina jurisprudencial se ha visto reforzada en la STC 31/2010, donde se afirma que el legislador exclusivo o básico puede establecer los puntos de conexión que estime oportunos en cada materia, gracias a sus competencias legislativas básicas o exclusivas, quedando los puntos de conexión estatutarios supeditados a lo que se disponga en dicha legislción. Por ende, el potencial amplificador de los puntos de conexión sobre al ámbito material de las competencias autonómicas no se ha visto plasmado en los textos estatutarios reformados. Igualmente, debe enfatizarse que al ser confirmadas las soluciones anteriores establecidas en la legislación estatal, la rigidez estatutaria puede ser ahora perjudicial para poder establecer soluciones más favorables al autogobierno. Cabe subrayar que, en defensa de la constitucionalidad de los puntos conexión establecidos en los Estatutos de Autonomía reformados, puede argumentarse que éstos únicamente plasman la delimitación competencial anteriormente prevista. Por tanto, no la alteran, en la mayoría de los casos que hemos analizado. Asimismo, por las razones que hemos expuesto con anterioridad, no puede mantenerse la inconstitucionalidad de esta delimitación competencial (esto es, de los concretos puntos de conexión establecidos), simplemente por estar contenida ahora en los EEAA, en vez de en la legislación estatal básica o exclusiva. El Tribunal constitucional en la STC no determina que los artículos del Estatuto sean inconstitucionales por contener puntos de conexión como contienen, tampoco establece que dichos puntos de conexión sean inconstitucionales, únicamente afirma que quedan supeditados a la legislación estatal en las diferentes materias, con lo que ello comporta para la inestabilidad del sistema de delimitación de competencias. Durante el trabajo ofrecemos múltiples argumentos para considerar esta decisión inconsistente con la economía propia del sistema autonómico. Por otro lado, se ha sostenido que el hecho de que los EEAA contengan puntos de conexión puede «arruinar» el sistema de distribución competencial al establecerse distintas conexiones en cada uno de los Estatutos de Autonomía. El examen de múltiples preceptos estatutarios donde se contienen puntos de conexión nos lleva a con-

cluir que los puntos de conexión establecidos en los diversos EEAA son idénticos o pueden interpretarse de manera homogénea.

Podemos afirmar que los puntos de conexión establecidos en los EEAA sobre las diferentes materias se reproducen —cuando se incorporan— de forma igual o con pocas variaciones, en todos los casos. Con ello se impide, por tanto, que dos o más CCAA puedan llegar a asumir competencias normativas en ámbitos materiales cuya delimitación territorial se solape o encabalgue. En aquellos casos en los que un Estatuto de Autonomía no haya fijado punto de conexión alguno para delimitar territorialmente el ámbito material de las competencias asumidas por la CA en una determinada materia, consideramos que mediante la interpretación de dicho precepto, a la luz de la Constitución y del Bloque de la Constitucionalidad, podría deducirse la delimitación territorial del ámbito material que le corresponda regular a la Comunidad Autónoma en cuestión. Sin embargo, si se causara el conflicto competencial al que nos referimos, el Tribunal Constitucional debería argumentar qué puntos de conexión prevalecen sobre otros. En nuestra opinión, la decisión jurisprudencial debería beneficiar, examinando los puntos de conexión fijados en cada caso, la competencia de aquella CA cuya regulación presente unos vínculos territoriales más estrechos con el objeto de las competencias públicas.

IV

REFLEXIONES FINALES

PRIMERA. Consideraciones generales

El estudio que hemos desarrollado nos ha permitido obtener una visión de conjunto sobre determinados conceptos clave que suscitan una problemática muy variada en el Estado Autonómico (unidad, autonomía, interés, territorio y territorialidad), algunos de cuyos aspectos hemos podido tratar con una cierta profundidad. En concreto, nos hemos centrado en la relación entre los límites al ejercicio de las competencias autonómicas, sobre todo, en el límite territorial y su relación con los denominados puntos de conexión como técnica articuladora de competencias en la legislación estatal, en los Estatutos de Autonomía y en los Reales Decretos de Traspasos.

El hecho de analizar el principio de territorialidad y la utilización de la técnica de los puntos de conexión, desde los orígenes del Estado Autonómico, hasta el momento actual, nos ha llevado a establecer determinadas conclusiones generales y particulares. En este apartado final incidiremos más en aquellas de carácter general puesto que las particulares se han ido explicitando a lo largo de la monografía.

SEGUNDA. El concepto y la funcionalidad de los puntos de conexión en el ámbito de la distribución territorial del poder en el Estado Autonómico

Como la doctrina ha subrayado, en los Estados políticamente descentralizados, o si se prefiere, en los Estados compuestos, el territorio asume un papel determinante en el momento de establecer el reparto competencial. El territorio cumple con tres funciones en el ámbito de la distribución de competencias: en primer lugar, se erige como límite de validez de los títulos competenciales de los entes subestatales; en segundo lugar, se configura también como límite de eficacia éstos; y, finalmente, en tercer lugar, se utiliza como criterio para determinar la aplicabilidad de los actos y normas derivados del ejercicio de las competencias atribuidas a los entes subestatales. Nuestro estudio se ha basado, principalmente, en la función que cumple el territorio como límite de validez de las competencias autonómicas. Ello no obsta para que hayamos hecho las referencias necesarias a las

otras dos funciones citadas, sobre todo, a la segunda, puesto que la técnica de delimitación competencial que hemos estudiado (los puntos de conexión), puede excepcionar el límite de la territorialidad de las competencias en sus dos vertientes, la de validez y la de la eficacia.

Cuando en el ámbito de la distribución territorial del poder, en el Estado Autonómico, se hace referencia al concepto de punto conexión, en nuestra opinión, debe entenderse que nos encontramos ante un mecanismo cuya función consiste en delimitar el ámbito material, en la dimensión espacial, de las competencias del Estado y de las CCAA y de éstas entres sí. Por otro lado, hay que tener presente que los puntos de conexión de por sí, no atribuyen competencias, sino que las competencias son atribuidas, en su caso, por la norma que los contenga. Los puntos de conexión pueden servir tanto para delimitar competencias legislativas, como competencias ejecutivas. No debe confundirse esta función de delimitación de las competencias, previa a la existencia de normas o actos autonómicos, con la función que tienen los puntos de conexión en los casos en los que se producen «conflictos de leyes». Estos conflictos normativos se producen, obviamente, una vez que las leyes han sido promulgadas.

Los puntos de conexión —como técnica delimitadora del ámbito material de las competencias autonómicas— permiten flexibilizar el entendimiento estricto del principio de territorialidad de las competencias autonómicas, tanto desde el punto de vista de la validez, como desde el punto de vista de la eficacia, aunque no siempre se han usado con este propósito. Esta flexibilización del principio de territorialidad de las competencias autonómicas pretende garantizar la integridad de las mismas, ya que se ha constatado que un entendimiento estricto del principio de territorialidad de las competencias autonómicas tiende a limitarlas en exceso, cuando no, a vaciarlas. Sin embargo, debemos destacar que los puntos de conexión se han utilizado como elemento para extender la competencia del Estado a fenómenos que se localizan únicamente dentro del territorio de una CA (por ejemplo, en materia de defensa de la competencia). Por lo tanto, se han utilizado para flexibilizar el principio de territorialidad, tanto a favor de las competencias de las CCAA, como a favor de las competencias estatales.

Por todo ello y en la medida en que estos puntos de conexión sirven para concretar el esbozo competencial trazado en el Título VIII de la CE de 1978 deben contenerse en normas integrantes del Bloque de la Constitucionalidad. Ello no significa sin embargo que toda norma que contenga

puntos de conexión se incardine, sin más, en el Bloque de la Constitucionalidad. Es decir, por el mero hecho de que en una norma se establezcan puntos de conexión no la convierte en parte del BC. Por otro lado, debemos destacar que las clasificaciones tradicionales de los puntos de conexión establecidas en otras disciplinas tienen una utilidad e importancia relativas en el ámbito de la distribución territorial del poder. Así, la clasificación que tiene una mayor relevancia en nuestro ámbito de estudio es que la que atiende a la estructura de los mismos, es decir, a aquella que distingue entre puntos de conexión simples o compuestos y entre puntos de conexión alternativos o cumulativos. En la medida en que se utilicen puntos de conexión compuestos de carácter cumulativo (por el ejemplo, el del domicilio sumado al ámbito del riesgo asegurado) se tiende a acabar reflejando, como hemos visto, una concepción estricta del principio de territorialidad de las competencias autonómicas. Esta reducción del ámbito material de las competencias autonómicas se ha producido —como hemos tenido ocasión de comprobar— por ejemplo y sin ánimo de ser exhaustivos, en materia laboral, en materia de cajas de ahorro o en materia de seguros. Mientras que, por el contrario, la utilización de puntos de conexión de carácter simple (domicilio, sede social o desarrollo de la actividad *principalmente* en territorio de la CA) relativiza el límite de la territorialidad, en tanto que no exigen que un determinado fenómeno tenga vinculación, de forma casi exclusiva, con una única Comunidad Autónoma para considerarla competente. Asimismo, debe repararse en que la utilización de puntos de conexión que sean de carácter variable en el tiempo (domicilio, residencia habitual, entre otros) introduce un elemento de complejidad en la delimitación competencial, en la medida en que deberán preverse otras reglas complementarias para determinar en cada caso y momento el ente competente.

Los puntos de conexión han sido utilizados, en numerosas ocasiones, en la delimitación de competencias cuyos ámbitos materiales presentan una complejidad notable. Es decir, se han utilizado en materias en las que el criterio de la territorialidad es inadecuado por sí sólo, o no es suficiente, para fundamentar la articulación competencial en el Estado Autonómico. Ello entronca con un fenómeno que se está desarrollando a nivel global. En el mundo actual, donde las relaciones económicas y los movimientos de capitales y servicios, en muchos casos, se producen a gran escala, incluso a escala mundial, sin atender a frontera geográfica alguna, la importancia del principio de territorialidad de los poderes de los Estados se está

relativizando. Lo decisivo, ahora, no es que por el hecho de que una conducta, fenómeno u objeto tenga un carácter supraestatal, es decir, que desborde las fronteras geográficas del Estado, éste se vea privado, o desposeído de la capacidad de poder ejercer cualquier tipo de potestad sobre el mismo, sino por el contrario, que este Estado pueda arbitrar mecanismos para regular tales supuestos, por causa de los efectos que producen en su interior. Los poderes del Estado pueden vincularse al supuesto de carácter supranacional por medio de un punto de conexión que proyectará las competencias territoriales del Estado sobre un fenómeno u objeto de una magnitud tal que supera el estricto ámbito territorial estatal. Esta técnica, como vemos, permite que la soberanía del Estado pueda ejercerse incluso sobre fenómenos de carácter supranacional. A su vez, la existencia de este tipo de fenómenos interconectados a nivel mundial obliga a que los Estados deban cooperar para gestionarlos de manera adecuada. La cooperación interestatal o transnacional puede ser bilateral o multilateral y suele producirse en el seno de organizaciones u organismos internacionales o en comunidades de integración económica y/o política, como sería el caso de la Unión Europea. Asimismo, podemos aventurar que la mayor mutabilidad, o variabilidad, de los fenómenos sobre los que los poderes públicos ejercen competencias incrementa la potencialidad del uso de mecanismos delimitadores de los ámbitos materiales de competencias, como lo son los puntos de conexión.

Paralelamente, un proceso similar acontece en el interior del Estado Autonómico, en el que por virtud del principio de unidad de mercado y de libertad de circulación de bienes y personas, los intercambios económicos y de cualquier otra índole discurren por todo el territorio, sin que puedan existir trabas a los mismos. La vigencia de estos principios debe conjugarse con la distribución territorial del poder cuyas líneas maestras se establecen en la Constitución de 1978 y se concretan en los Estatutos de Autonomía. La combinación de los principios citados con el reparto territorial del poder debe posibilitar que el sistema de distribución del poder no se vea alterado por la vigencia de los primeros, si no que, por el contrario, la aseguración de la unidad (en sus múltiples facetas) y de la libre circulación se realice a través del reparto competencial establecido.

Como decíamos, los puntos de conexión pueden servir para territorializar objetos o fenómenos de carácter supraterritorial, es decir, para vincular estos supuestos con las competencias autonómicas. A su vez, permiten validar los efectos extraterritoriales de las normas y actos autonómicos

producidos en estos casos. Los puntos de conexión, a nuestro modo de ver, deben traducir una vinculación territorial suficiente entre la competencia de la CA y el objeto o fenómeno sobre el que ésta pretende ejercerse. Ello no debe entenderse como una territorialidad estricta; es decir, si un fenómeno se produce íntegramente o está situado exclusivamente en territorio de una CA será ésta, en principio, la legitimada para ejercer sus competencias, si su Estatuto le habilita para actuar en la materia de que se trate, sin que sea necesario establecer punto de conexión alguno. Los puntos de conexión establecidos en los Estatutos de Autonomía intentan trasladar a la norma atributiva de competencias la voluntad de la CA en ejercer competencias sobre asuntos o fenómenos que les afectan, independientemente de que dicho asunto o fenómeno tenga una dimensión supracomunitaria. Ciertamente, los puntos de conexión permiten vincular las competencias de las CCAA a fenómenos de alcance supraterritorial en cuyo manejo o gestión las CCAA pretenden participar.

A su vez, defendemos que, en aquellos casos en que el objeto sobre el que deba ejercerse una determinada competencia atribuida a las CCAA presente un carácter supraterritorial, esta característica del objeto no implica *per se* que nos encontremos ante un supuesto de interés general. Es decir, la supraterritorialidad del objeto de la competencia no implica necesariamente una afectación al interés general que justifique una intervención estatal. En otras palabras, los conceptos de supraterritorialidad o de afectación a varias CCAA, o de interés poliautónomico, no son coextensos del concepto de interés general. Por ello, el sistema de distribución de competencias del Estado Autonómico debería abogar, en estos supuestos, por la utilización de mecanismos de cooperación de tipo horizontal, entre las diversas CCAA afectadas, por el fraccionamiento, a su vez, del objeto o fenómeno supraterritorial cuando su naturaleza lo permita, o por el establecimiento de puntos de conexión que permitan la delimitación del ámbito material de las competencias de los diferentes entes territoriales afectados.

Los puntos de conexión pueden servir, en nuestro sistema de distribución territorial del poder, para proyectar la autonomía de las CCAA más allá de sus respectivas demarcaciones territoriales, o, si se quiere, para asegurar el ejercicio de su autonomía, dentro de su territorio, a pesar de que las cuestiones que les ocupen contengan algún elemento o presenten una conexión con realidades situadas fuera de su territorio, o que desborden sus respectivos ámbitos de interés.

TERCERA. Puntos de conexión y límites derivados de la concepción del territorio como unidad político-económica

Se ha constatado que el principio de territorialidad constituye una primera limitación del alcance de las competencias autonómicas. Además, la dimensión territorial se proyecta sobre el círculo de intereses que pueden ser tutelados y administrados por las CCAA en ejercicio de las competencias que hayan asumido. A su vez, los límites derivados de la consideración del territorio como una unidad político-económica, en concreto los principios de unidad de mercado, de solidaridad interterritorial, de libertad de circulación y de igualdad de las condiciones básicas en el disfrute de derechos y en el cumplimiento de deberes, constituyen una segunda delimitación de las competencias autonómicas que se superponen al criterio de la territorialidad de las competencias autonómicas. Esta superposición puede llegar a implicar que, incluso en aquellos casos en los que un determinado fenómeno se circunscriba a un ámbito territorial limitado a la demarcación de una única Comunidad Autónoma y ésta tenga atribuidas competencias sobre la materia, pueden recaer en el Estado dichas competencias, en última instancia, si se verifica la vulneración o potencial vulneración de alguno de los principios mencionados.

Igualmente, hemos expuesto que existe una íntima relación entre el principio de territorialidad y el resto de límites al ejercicio de las competencias autonómicas analizados, de tal manera que, en numerosas ocasiones, se ha prohibido la eficacia extraterritorial de los actos o normas autonómicas, fundamentándose esta prohibición en la conculcación potencial o efectiva de dichos límites. Ciertamente, los límites analizados (unidad, solidaridad, libertad de circulación e igualdad de las posiciones jurídicas básicas de los ciudadanos) han servido como argumentos complementarios a la limitación de las competencias autonómicas sobre la base del territorio. Por todo ello, la interpretación que se realice de tales principios debe ser lo más restrictiva posible, puesto que una interpretación amplia de los mismos se traducirá en una importante reducción de las competencias autonómicas. Según nuestro parecer, una interpretación laxa de estos límites, adicionada al límite de la territorialidad de las competencias autonómicas, robustecería este límite e incluso podría llegar a impedir la garantía de la competencia autonómica a través del establecimiento de puntos de conexión. Por tanto, la extensión con la que se configuren los principios derivados de la consideración del territorio estatal como unidad

social, política y económica, en cada momento, determinará el campo de acción que se pueda reconocer a los puntos de conexión, y por tanto, qué grado de extraterritorialidad permite o tolera el sistema de distribución territorial del poder.

CUARTA. Los puntos de conexión contenidos en la legislación estatal (básica y exclusiva) han sido restrictivos, en muchos casos, de las competencias autonómicas y el control de constitucionalidad desarrollado por el TC ha sido laxo

Los puntos de conexión pueden servir, como decíamos, para flexibilizar el principio de territorialidad de las competencias autonómicas, impidiendo que factores de extraterritorialidad o supraterritorialidad puedan ser argüidos por el Estado como fundamento para poder ejercer competencias en determinadas materias. Pese a ello, en numerosas ocasiones, cuando los puntos de conexión han sido fijados por el Estado en la legislación de carácter básico o de carácter exclusivo han servido para lo contrario; es decir, se han utilizado para fundamentar la competencia del Estado, incluso en materias de competencia exclusiva de las CCAA. En estos casos, el Estado ha establecido puntos de conexión de carácter compuesto y acumulativo, condicionando y restringiendo así el ámbito material de las competencias autonómicas.

De ahí que pueda afirmarse que los puntos de conexión tienen un carácter ambivalente, es decir, pueden utilizarse, por un lado, como mecanismo para la ampliación del ámbito material de las competencias autonómicas y/o garantía del mismo, o bien, por otro lado, como mecanismo para reducirlo, ensanchando, a su vez, el ámbito competencial del Estado. Si se pretende salvaguardar la integridad de las competencias autonómicas y garantizar su recognoscibilidad, se utilizarán como mecanismo de ampliación o garantía de las competencias autonómicas. Por el contrario, si lo que se prima es una lectura en clave unitaria del sistema de distribución territorial del poder, tenderán a utilizarse como mecanismo potencialmente reductor del ámbito material de las competencias autonómicas. Lo que subyace a cada una de estas dos opciones son criterios políticos que se juridifican al incorporarse a las normas delimitadoras de competencias, sin que ello implique, no obstante, que el Tribunal Constitucional no pueda controlar estos extremos.

Como hemos analizado, el Tribunal Constitucional ha amparado este uso de los puntos de conexión por parte del legislador estatal en su jurisprudencia. Por tanto, ha respetado la configuración de los puntos de conexión que el legislador estatal ha establecido en su legislación básica o exclusiva. Esta excesiva deferencia de la jurisprudencia constitucional respecto a las opciones del legislador estatal ha provocado, como hemos tenido la ocasión de comprobar, una disminución del ámbito material de las competencias autonómicas, en comparación con la potencialidad ampliadora que ofrecían distintas formulaciones alternativas de dichos puntos de conexión. Cierto es que el Tribunal Constitucional ha conminado al legislador estatal —en reiterados pronunciamientos que hemos tenido la ocasión de analizar— a establecer puntos de conexión en su legislación como medio para articular las competencias ejecutivas de las CCAA en diversas materias, cuando éstas habían asumido dichas competencias en sus respectivos Estatutos, y, por tanto, ha configurado la opción de un sistema de ejecución centralizada como última ratio; es decir, únicamente cuando la naturaleza del objeto o fenómeno sobre el que debe recaer el ejercicio de las competencias ejecutivas impida que éste sea fragmentado territorialmente para favorecer el ejercicio de las competencias asumidas por las CCAA, podrá el Estado ejercer competencias de esta índole.

Ello no obstante, una vez establecidos dichos puntos de conexión en una norma estatal, y siendo ésta objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, el órgano de control de constitucionalidad ha mostrado una gran deferencia hacia el legislador. Ciertamente, el control que ha realizado el Tribunal Constitucional ha respetado, por lo general, las opciones escogidas por las Cortes Generales. El TC al controlar la constitucionalidad de dichos puntos de conexión únicamente ha verificado, como ha puesto de relieve la doctrina, si éstos eran arbitrarios o manifiestamente infundados. En nuestra opinión, y de acuerdo con lo que parte de la doctrina ha explicitado, el Tribunal tiene que controlar la adecuación de los puntos de conexión establecidos por el legislador a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía, pero, además, su control tendrá que ir más allá de verificar si la opción del legislador es arbitraria o manifiestamente infundada. Y ello, porque no estamos ante un supuesto en el que prime la discrecionalidad política de la que goza el legislador, sino en el que, por el contrario, su decisión debe enmarcarse en los principios que inspiran la distribución territorial del poder en el Estado Autonómico, puesto que únicamente con su decisión podrán ejercerse las competencias de las CCAA.

Dichos principios inspiradores del Estado Autonómico condicionan la opción del legislador al establecer puntos de conexión puesto que éstos deberán respetar la titularidad de las competencias autonómicas, de acuerdo con el principio de lealtad institucional. Por un lado, en nuestra opinión y de acuerdo con la doctrina citada, el TC debería verificar si los puntos de conexión establecidos por el legislador estatal son respetuosos con la integridad competencial de las CCAA. Por otro, sobre la base del principio de lealtad constitucional, antes mencionado, el TC debe ponderar el alcance y el impacto de la intervención estatal respecto al principio de autonomía y respecto al respecto al orden competencial establecido y salvaguardar la recognoscibilidad de las competencias autonómicas. El control del TC aplicando estos criterios reduciría significativamente el margen de maniobra estatal, en el caso en que el legislador mismo no los haya tenido en cuenta en el momento del establecer los puntos de conexión. Únicamente cuando se han respetado estos criterios al establecer los puntos de conexión en la normativa estatal delimitadora de competencias puede considerarse que lo puntos de conexión son neutros; esto es, que no priman la intervención estatal, existiendo, o en presencia de, otras opciones posibles (y plausibles) más favorables y garantistas para con las competencias autonómicas.

De acuerdo con la doctrina estudiada, el TC debería desarrollar este análisis ponderativo, que por otro lado no es novedoso en la jurisprudencia constitucional y que subyace en algunas de las sentencias estudiadas con anterioridad, en aquellos ámbitos en los que el Estado únicamente ostenta la competencia legislativa, y, en principio, está desapoderado de facultades ejecutivas. El legislador al establecer una determinada normativa persigue las finalidades constitucionales que han sido consignadas a su competencia. Pero, si es posible conseguir esa misma finalidad sin intervención ejecutiva estatal, la intervención debe recaer en manos de las Comunidades Autónomas.

QUINTA. La competencia estatal para establecer puntos de conexión debe configurarse como una competencia subsidiaria

El Tribunal Constitucional ha validado jurisprudencialmente la introducción por parte del Estado de puntos de conexión, en su legislación, en aquellos casos en que ni la Constitución, ni los Estatutos de Autonomía, ofrecían una delimitación material-territorial clara de las competencias de

las Comunidades Autónomas. El TC ha determinado, al igual que parte de la doctrina estudiada, que la competencia estatal para establecer estos puntos de conexión deriva de las competencias legislativas básicas o exclusivas que ostenta el Estado en cada materia sectorial. Esta opinión del Tribunal Constitucional debe enmarcarse, a su vez, en la doctrina jurisprudencial que establece que, a parte de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, también determinadas leyes estatales despliegan una función de delimitación de las competencias autonómicas, ya sea cuando la Constitución así lo determina, o bien, cuando los propios Estatutos de Autonomía reclaman esta intervención estatal.

Hay que enfatizar que esta autorización al Estado no es general, a diferencia de la remisión constitucional a los Estatutos de Autonomía para completar el sistema de distribución de competencias, sino que deriva de una atribución concreta y específica. Como ha dejado sentado el TC y también ha sido destacado por la doctrina, la ley estatal, por lo general en el Estado Autonómico, es incapaz atribuir competencias *ex novo* a las CCAA, excepto en los casos de leyes de transferencia o delegación (art. 150 de la CE). Pese a ello, como el Tribunal Constitucional determinó, de forma clara y temprana, lo que sí puede hacer es delimitar competencias autonómicas, cuando se establecen las «bases» o la «legislación básica» sobre una materia. Esta delimitación competencial se ha realizado, en ocasiones, mediante la utilización de la técnica de los puntos de conexión, con los resultados ya comentados. Sin embargo, la doctrina ha considerado que otros sujetos podrían haber delimitado el ámbito material de las competencias autonómicas —en su dimensión territorial— mediante una interpretación de lo dispuesto para cada materia sectorial en el Bloque de la Constitucionalidad. En nuestra opinión, la competencia estatal para establecer puntos de conexión en su legislación debe quedar reducida, de forma subsidiaria, a aquellos casos en los que no esté fijado de forma explícita punto de conexión alguno en la Constitución o en los Estatutos de Autonomía.

SEXTA. Los puntos de conexión establecidos en los Reales Decretos de Traspasos se refieren exclusivamente a la precisión de las competencias de las Administraciones implicadas en el traspaso

En el estudio hemos defendido, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y con la doctrina, que los Reales Decretos de Traspasos tienen

un valor interpretativo del sistema de distribución territorial del poder, y por ello, uno de los mecanismos que podrían utilizar para delimitar y plasmar el alcance de las competencias autonómicas es el establecimiento de puntos de conexión. En este caso y en nuestra opinión, los puntos de conexión utilizados en los RD de Traspasos deberían servir, únicamente, para circunscribir el ámbito material sobre el que deben recaer las competencias autonómicas de carácter ejecutivo. Es decir, los puntos de conexión establecidos en los RD de Traspasos poseen una función descriptiva de las competencias de las CCAA, y por tanto, deben respetar lo dispuesto en las normas atributivas de competencias, integradas en el Bloque de Constitucionalidad. En consecuencia, si el sistema de puntos de conexión fijados en una norma con capacidad para atribuir competencias o delimitarlas cambia, o, se altera en cualquier medida el sistema de distribución de competencias, los puntos de conexión establecidos en los RD de Traspasos anteriores dejan de tener relevancia interpretativa. Sin embargo, debe destacarse que en aquellos casos en que ni la Constitución ni el Estatuto establecen un punto de conexión, pero este es necesario, el Real Decreto de Traspaso, al establecerlo, toma una decisión de notoria importancia. Y ello es remarcable en la medida en que el RD de Traspaso es una norma que recoge el acuerdo de la Comisión Mixta, y por tanto, no es una norma unilateral del Estado; es decir, la promulgación del RD es un acto debido que se limita a declarar la validez de un acuerdo adoptado por un órgano mixto paritario. Estos puntos de conexión estarían revestidos, por ende, de un carácter paccionado, puesto que han sido negociados y acordados, como de forma semejante —aunque salvando las distancias— lo han sido los establecidos en el EAC de 2006.

Como hemos demostrado en nuestro estudio, el recurso a la utilización de puntos de conexión para delimitar las competencias ejecutivas autonómicas, en los RD de Traspasos, es recurrente, y, en numerosas ocasiones, es imprescindible para concretar los vagos enunciados de las normas atributivas de competencias y de las leyes delimitadoras de competencias, a cuyo esquema se subordinan. Sin embargo, debemos constatar que, en alguna ocasión, la utilización de dichos puntos modifica el sistema de distribución competencial previsto, por ejemplo, en el EAC 2006, cuya dicción exigiría una reforma de determinadas leyes estatales, reforma que aún no se ha operado. Es decir, los Reales Decretos de Traspasos se aprueban en el marco del nuevo texto estatuario, pero

constreñidos por la legislación anterior al mismo, que responde a una lógica desfasada en determinados aspectos. Sostenemos en el texto que, de acuerdo con los casos estudiados, si esta tendencia continúa desarrollándose la reforma estatutaria puede acabar resultando, en buena parte, ineficaz.

SÉPTIMA. Los Estatutos de Autonomía pueden establecer puntos de conexión con preferencia respecto a lo dispuesto en las normas básicas estatales

Como hemos destacado en el cuerpo de este trabajo la función constitucional de los Estatutos es delimitar las competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma respectiva, siempre de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución. En esta operación de delimitación competencial, los Estatutos de Autonomía pueden condicionar indirectamente las competencias estatales y ello en nuestra opinión y de acuerdo con la jurisprudencia y doctrina examinadas es constitucionalmente lícito.

Igualmente, hemos afirmado que puesto a que los Estatutos son las normas primariamente llamadas a concretar lo establecido en el Título VIII de la CE de 1978, lo dispuesto en ellos debe prevalecer ante la delimitación competencial que realice una norma básica, sea anterior o posterior, aunque con algún matiz. Si hasta el momento de aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía la delimitación de las competencias autonómicas se establecía en la legislación básica o exclusiva sectorial del Estado, precisamente por no contenerla aquéllos, ésta delimitación competencial debe modificarse o adaptarse a lo dispuesto en las nuevas normas estatutarias.

Cierto es que con la inclusión en los EEAA de puntos de conexión se está sustrayendo una función que habían desarrollado hasta el presente, en multitud de ocasiones, las normas básicas, pero ello no implica que el Estatuto esté invadiendo el ámbito competencial del legislador básico. La legislación básica mantendrá su función sustantiva, es decir, seguirá conteniendo la regulación de las materias sectoriales común para todo el territorio del Estado, pese a que se vea incapacitada para delimitar las competencias de las CCAA cuyos EEAA establezcan dicha delimitación. A mayor abundamiento, consideramos que la Constitución no contempla que sea facultad de las bases estatales delimitar las competencias

entre Estado y Comunidades, en aquellas materias en las que el Estado ostente la competencia legislativa básica. Por tanto, pueden —podríamos decir incluso, deben— los Estatutos desarrollar esa facultad delimitadora de competencias.

La economía del propio sistema requiere que la distribución de competencias quede enmarcada en lo dispuesto en el producto normativo que deriva de la combinación de la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Las normas estatutarias favorecen la estabilidad del sistema de distribución de competencias, debido a sus procesos de reforma altamente dificultosos y a su carácter paccionado. Además, la inclusión de estos puntos de conexión en el EAC de 2006, respecto de aquellas materias regidas por el esquema de distribución competencial bases/desarrollo, a nuestro modo de ver, se compadece con uno de los límites que se ha entendido que el Estatuto no puede traspasar, como es la prohibición de la exclusión de la acción del Estado en determinadas materias para fijar una normativa uniforme. Es decir, la inclusión en los EEAA de puntos de conexión delimitadores de los ámbitos materiales de las competencias autonómicas no atenta contra la recognoscibilidad de la función del legislador básico. Consiguientemente, en nuestra opinión, la licitud constitucional de esta opción escogida por el legislador estatutario queda fuera de toda duda.

Por otro lado, hemos destacado, en el apartado correspondiente del presente trabajo, que no puede obviarse que los Estatutos de Autonomía son normas estatales. Por tanto, no es de recibo argumentar —como fundamento de la pretendida inconstitucionalidad de esta opción (incluir puntos de conexión en las disposiciones estatutarias)— que, si ésta se admite, el legislador estatal pierde la capacidad de incidir en o establecer la delimitación de las competencias autonómicas. El legislador estatal se ve privado de tal función en su faceta de legislador ordinario o sectorial, pero no en su faceta de legislador general y estatuyente, pues es precisamente a ésta última a la que le corresponde completar la distribución territorial del poder prevista en la Constitución. Incluir puntos de conexión en el texto estatutario, en vez de incluirlos en la legislación básica, conlleva un mayor grado de rigidez, pero el poder legislativo del Estado no sólo no queda excluido, sino que es el protagonista de esta operación. Asimismo, hay considerar que siempre quedan como último mecanismo de control los procesos pertinentes ante el Tribunal Constitucional.

OCTAVA. Los puntos de conexión establecidos, en determinadas materias, pueden considerarse como la delimitación del ámbito material *mínimo* de la competencia autonómica, éste puede ampliarse por medio de lo dispuesto en la legislación estatal

Pese a lo que hemos afirmado respecto a la prevalencia de los puntos de conexión establecidos en las normas estatutarias sobre lo dispuesto en la legislación estatal básica o exclusiva, anterior o posterior, debemos realizar una precisión. Al menos en aquellas materias, en las que la delimitación competencial del Estatuto de Autonomía se fija mediante un punto de conexión o sistema de puntos de conexión y, a su vez, el Estatuto disponga que la competencia debe ejercerse al amparo de fórmulas como «respetando la legislación del Estado», «de acuerdo con la normativa del Estado» o «de acuerdo con lo que establezcan las normas estatales», puede llegar a pensarse que los puntos de conexión establecidos en el Estatuto queden desfasados, por ser menos favorables a las competencias autonómicas que los que se establezcan en la legislación estatal reguladora de la materia. En estos casos, pese a que son hipotéticos y altamente improbables, dado el contexto político actual, sería posible sostener que los puntos de conexión establecidos en los Estatutos de Autonomía funcionan, simplemente, como delimitadores del *mínimo* substrato material de las competencias autonómicas. Este substrato mínimo podría ampliarse mediante las disposiciones pertinentes en las leyes estatales, siempre que éstas, como decíamos, sean normas que puedan integrarse en el BC.

NOVENA. Los puntos de conexión actualmente establecidos en los EEAA, más que como un mecanismo de ampliación competencial, funcionan como un mecanismo de garantía del ámbito material de las competencias autonómicas

Al iniciar el presente trabajo de investigación, una de nuestras premisas de partida era que los puntos de conexión establecidos en los EEAA constituían un mecanismo idóneo para ampliar el sustrato material de las competencias autonómicas. Esta misma premisa era compartida, por ejemplo, por el Parlamento de Generalitat de Cataluña, puesto que al presentar la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía en septiembre de

2005, incluyó puntos de conexión en numerosas materias con la intención de ampliar las competencias de Generalitat, yendo más allá de lo establecido tanto en la legislación estatal vigente, como en la jurisprudencia constitucional versada sobre cada uno de los ámbitos materiales en los que la Generalitat asume competencias.

Una vez realizado un examen contrastado de diversas materias reguladas en la Propuesta de Reforma de septiembre de 2005 y de la regulación estatutaria actualmente vigente para dichas materias, puede afirmarse que los puntos de conexión contenidos en el EAC de 2006 apenas varían el ámbito material de las competencias autonómicas respecto al establecido con anterioridad a la reforma. Por ello, consideramos que la intención de ampliar las competencias autonómicas mediante la utilización de puntos de conexión en el EAC no se ha concretado con el éxito previsto.

El fuerte componente reactivo de los Estatutos que ha sido reconocido por la doctrina no ha sido capaz de modificar, en muchos de los casos estudiados, la delimitación competencial establecida previamente. Es decir, tras el paso de la Propuesta de Reforma por las Cortes Generales, los Estatutos de Autonomía más que reaccionar a la delimitación competencial fijada primeramente en las normas estatales básicas y exclusivas, con el beneplácito en muchas ocasiones del Tribunal Constitucional, han recibido la doctrina constitucional que ha amparado las soluciones escogidas con anterioridad por el legislador estatal. Por tanto, el potencial amplificador de los puntos de conexión respecto al ámbito material de las competencias autonómicas no se ha visto plasmado en los textos estatutarios vigentes. Además, debe tenerse en cuenta que al ser confirmadas las soluciones anteriores establecidas en la legislación estatal en los nuevos Estatutos, la rigidez estatutaria puede resultar ahora perjudicial para poder establecer soluciones más favorables al autogobierno.

Aunque parezca paradójico, debemos subrayar que en defensa de la constitucionalidad de los puntos conexión establecidos en los Estatutos de Autonomía reformados puede esgrimirse que dichos puntos únicamente reflejan la delimitación competencial anteriormente prevista, es decir, no la alteran en la mayoría de los casos analizados. Por otro lado, por las razones anteriormente explicadas, no puede sostenerse la inconstitucionalidad de esta delimitación competencial (esto es, de los concretos puntos de conexión establecidos), por el mero hecho de estar contenida ahora en los EEAA, en vez de en la legislación estatal básica o exclusiva.

DÉCIMA. Los puntos de conexión establecidos en los distintos EEAA tienden a homogeneizarse

Se ha afirmado que el hecho de que los EEAA contengan puntos de conexión puede «arruinar» el sistema de distribución competencial al establecer distintas conexiones en cada uno de los Estatutos de Autonomía. Un examen detenido de múltiples preceptos estatutarios donde se contienen puntos de conexión nos conduce a poder afirmar que los puntos de conexión establecidos en los diversos EEAA son idénticos o pueden interpretarse de manera homogénea. Evidentemente, debe considerarse que el legislador es coherente y que sus disposiciones pueden ser interpretadas sin que se susciten conflictos.

Es decir, los puntos de conexión establecidos en los EEAA sobre las diferentes materias se reproducen —si se incorporan— de forma igual o con pocas variaciones, en todos los casos. Con ello se impide, por tanto, que dos o más CCAA puedan llegar a asumir competencias normativas en ámbitos materiales cuya delimitación territorial se solape o encabalgue. En aquellos casos en los que un Estatuto de Autonomía no haya fijado punto de conexión alguno para delimitar territorialmente el ámbito material de las competencias asumidas por la CA en una determinada materia, consideramos que mediante la interpretación de dicho precepto, a la luz de la Constitución y del Bloque de la Constitucionalidad, podría deducirse la delimitación territorial del ámbito material que le corresponda regular a la Comunidad Autónoma en cuestión.

Pese a ello, si se produjera el conflicto competencial al que hacíamos referencia, el Tribunal Constitucional debería decidir qué puntos de conexión prevalecen sobre otros. Como se ha dicho, en nuestra opinión, dicha decisión debería favorecer, mediante el examen de los puntos de conexión establecidos, la competencia de aquella CA cuya regulación presente unos vínculos territoriales más estrechos con el objeto de las competencias públicas.

DÉCIMOPRIMERA. Valoración de la STC 31/2010, de 28 de junio, con relación al uso de puntos de conexión en el Estado Autonómico

La Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, ha suscitado tanto críticas, como alabanzas. En el texto hemos dado cuenta de las principales posiciones que defienden el pronunciamien-

to de la jurisdicción constitucional sobre el uso de puntos de conexión en el Estado Autonómico. En este punto cabe subrayar algunas de las críticas que pueden hacerse a tan importante pronunciamiento. En primer lugar, al enjuiciar el artículo 115 del EAC donde se establece el alcance territorial de las competencias autonómicas y los supuestos en los que puede caber la extraterritorialidad, así como el principio de fragmentación que debe regir cuando el fenómeno objeto de las competencias sea de carácter supracomunitario, no aprovecha el Alto Tribunal la alegación del Letrado de la Generalitat sobre el respeto que rinde el artículo a la competencia del Estado para establecer puntos de conexión para definirlos. El Tribunal repite lacónicamente lo que había estipulado en relación con el deber de fragmentar la ejecución de la legislación del Estado cuando la naturaleza de la materia lo permita. Sin embargo, cuando debe aplicar esta doctrina materia por materia (véase el ejemplo de la propiedad intelectual) el Tribunal se contradice puesto que se olvida de este principio de fragmentación y permite que el Estado pueda seguir manteniendo un sistema de ejecución centralizado si así lo prevé la legislación exclusiva por él aprobada, cuando a todas luces la naturaleza de la materia permite perfectamente que las CCAA asuman todas las competencias ejecutivas.

En cuanto al establecimiento de puntos de conexión en el Estado Autonómico, el Tribunal Constitucional no define lo que deba entenderse por punto de conexión. Utiliza el concepto sin valorar para qué sirve y qué efectos tiene el uso de un punto u otro (o de un sistema de puntos de conexión u otro) sobre el esquema competencial establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. En este sentido, en una opinión que rompe con su línea jurisprudencial tradicional mantenida hasta fechas recientes (véase la Sentencia de 2007 sobre el Estatuto de Autonomía de Valencia, analizada en el trabajo) sobre la posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes y sobre su función constitucional, como norma materialmente constitucional y de complemento del esbozo competencial establecido en la Norma Fundamental, el Tribunal somete la decisión del estatuyente de establecer puntos de conexión en distintas materias a lo que quiera decidir «libremente» al respecto el legislador estatal ordinario (en leyes básicas o derivadas de su competencia legislativa exclusiva). Por tanto, los puntos de conexión previstos en los Estatutos de Autonomía bien podrían perder, en la práctica, incluso su función como elementos de garantía de un mínimo material indisponible por el legislador ordinario y reservado a las CCAA. La dinámica política actual nos hace sospechar que en po-

cos casos, por no decir ninguno, el legislador estatal establecerá un sistema de puntos de conexión en su normativa que amplíe el alcance de los previstos en los EEAA.

Finalmente, ya hemos expuesto en el texto que el Tribunal Constitucional al conceder una libertad omnímoda al legislador estatal ordinario para establecer puntos de conexión, desconociendo las previsiones del legislador estatuyente, está limitando pro futuro el control que pueda ejercer sobre dicha operación en el momento de enjuiciar las normas que contengan esos puntos de conexión. El Tribunal podría haber aprovechado para conminar al legislador, de acuerdo con el principio de lealtad, a ser respetuoso con el alcance material de las competencias autonómicas al establecer un mecanismo para arbitrar la delimitación competencial cuando ello sea preciso. Igualmente, podría haber establecido como límite al legislador que al fijar un punto o sistema de puntos de conexión, el resultado del mismo debería garantizar la recognoscibilidad de las competencias autonómicas, y que por tanto, no se produjera un vaciamiento de las mismas. Tampoco el TC parece querer embridar la voracidad competencial que ha demostrado Estado hasta la fecha obligándolo, por ejemplo, a razonar porqué escoge uno u otro punto de conexión. Recordemos que la actuación del legislador estatal ordinario en este ámbito, lejos de ser discrecional, como parece entender el Tribunal, debería ajustarse a lo dispuesto en la Constitución y en los Estatutos y, únicamente, si se le obliga a razonar porqué escoge una solución u otra en una determinada materia, las CCAA y el propio Tribunal tendrán suficientes elementos para ponderar la actuación del Estado.

V

BIBLIOGRAFÍA

Abarca Junco, A. P.: *Derecho Internacional Privado, (Vol. I)*. 5ª ed. Madrid: UNED, 2004.

Aguado Renedo, C.: «De nuevo sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía, con motivo de los procesos de reforma». En: *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 17, (2007), pp. 283-306.

—— «Acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía (1)». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 49, (1997), pp. 169-193.

—— *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: CEC, 1996.

—— «La jurisprudencia constitucional sobre la delimitación del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León». En: *Autonomies*, núm. 11, (1989), pp. 109-120.

—— «La jurisprudencia constitucional sobre la delimitación del ámbito territorial de Castilla y León (y II)». En: *Autonomies*, núm. 14, (1992), pp. 99-116.

Aja Fernández, E.: *El Estado Autonómico*. 2ª ed. 3ª reimp. Madrid: Alianza Editorial, 2007.

Aja Fernández, E. y Viver Pi-Sunyer, C.: «Valoración de 25 años de Autonomía». En: *Revista Española de Derecho Constitucional* (núm. 69). Septiembre-Diciembre 2003, pp. 69-113.

Aja Fernández, E. [et al.]. El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas. Madrid: Tecnos, 1985.

Albertí Rovira, E.: «Concepto y función del Estatuto de Autonomía en la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña». En: *Revista Catalana de Dret Públic, Especial Sentència sobre l'Estatut* (2010), pp. 81 y ss.

—— «El desarrollo y la ejecución por las Comunidades Autónomas de la normativa comunitaria en materias de competencia compartida con el estado». En: VVAA *Estatuto y Unión Europea*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2008, pp. 74-103.

—— «El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria». En: *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31, (2005), pp. 1-31.

—— «Leyes medida y distribución de competencias: un paso mas en la interpretación extensiva de las «bases normativas» en la jurisprudencia constitucional (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional

179/1985, de 19 de diciembre)». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 18, (1996), pp. 141-160.

—— *Autonomia política i unitat econòmica: les dimensions constitucional i europea de la lliure circulació i de la unitat de mercat*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 1993.

—— «La cláusula de libre circulación y la garantía de la unidad del mercado interno en la Constitución Española de 1978». *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 14. (1993), pp. 35-63.

—— En: *Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1986.

—— «El interés general y las CCAA en la Constitución de 1978». En: *Revista de Derecho Político*, núms. 18-19, (1983), pp. 111-122.

ALEXY, R.: *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid: CEC, 1993.

ALONSO DE ANTONIO, J.A.: «Artículo 149.1.1ª, 4ª,5ª, 7ª, 10ª a 32, 2 y 3: Sistema de distribución de competencias. En: *Comentarios a la Constitución Española de 1978. Tomo XI – Artículos 143 a 158 de la Constitución Española de 1978*. ALZAGA, O. (dir.). Madrid: Vlex-Edersa, 2006. El texto que manejamos está disponible en: http://www.vlex.com/vid/339024 (última consulta: 09.04.09).

—— «Las competencias de las Comunidades Autónomas y el principio de unidad económica». En: VVAA. *El sistema económico en la Constitución española: XV Jornadas de Estudio*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, 1994, pp. 1939-1956.

—— *El Estado Autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*. (Vol. I). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1986.

—— «El principio de solidaridad en el Estado Autonómico. Sus manifestaciones jurídicas». En: *Revista de Derecho Político*, núm. 21, (1984), pp. 31-81.

ALVAREZ ALVAREZ, L.: *La lealtad constitucional en la Constitución española de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2008.

—— «La función de la lealtad en el Estado autonómico». En: *Teoría y realidad constitucional*, núm. 22, (2008), pp. 493-524.

ÁLVAREZ CONDE, E.: «La legislación básica del Estado como parámetro de validez de la normativa autonómica». En: *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 2, (2004), pp. 23-42.

ALZAGA, O. (dir.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Madrid: Vlex-Edersa, 2006. (Recurso electrónico).

ANDERSON, G.: *Federalisme. Una introducció*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2008.

APARICIO, M.A.: «Posición y función de los Estatutos en la STC 31/2010». En: *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12 (2011). Especial sobre la STC 31/2010, pp. 16-43.

APARICIO PÉREZ, M.A.: «L'*adequació de l'Estructura de l'Estat a la Constitució (reforma constitucional vs. reforma dels Estatuts*». A: *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31, (2005).

—— «Sobre la configuración del modelo territorial de Estado y el bloque de constitucionalidad». En: M. A. GARCÍA HERRERA (coord.) *El constitucionalismo en la crisis del estado* social. Bilbao: Servicio de publicaciones de la Universidad del País Vasco, 1997, pp. 533-553.

ARAGÓN REYES, M.: «Problemas actuales de la organización territorial del Estado. En torno al libro de J.J SOLOZÁBAL: «Las bases constitucionales del Estado Autonómico»». En: *Revista de Estudios Políticos*, núm. 102, (1998), pp. 161-179.

ARCE JANARIZ, A.: *Comunidades Autónomas y conflictos de leyes*. 1ª ed. Madrid: Ed. Civitas, 1987.

ARENA, G.: «E-Government y nuevos modelos de Administración». En: *Revista de Administración Pública*, núm. 163, (2004), pp. 413-430.

ARENILLA SANCHEZ, M.: «Las relaciones entre poder y territorio en la vertebración del Estado». En: VVAA. *El funcionamiento del Estado Autonómico*. Madrid: INAP, 1999, pp. 87-128.

ARGULLOL I MURGADAS, E. (dir.): *Inmigración y transformación social en Cataluña Vol. 2. Estudio jurídico comparado*. Bilbao: Fundación BBVA, 2007.

—— *Federalismo y Autonomía*. Barcelona: Ariel, 2004.

—— «Constitución, Estatuto de Autonomía: reforma, revisión y derechos históricos». *Concordia civil en Euskadi: estrategias para la paz*, 2004, pp. 113-152.

—— *Desenvolupar l'autogovern*. Barcelona: Empúries, 2000.

—— *Criteris per a un desenvolupament institucional*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-IEA, 1999.

—— «Ordenación de competencias y traspaso de servicios». En: *Revista Autonomies*, (núm. 21), 1996.

—— *La vía italiana a la autonomía regional*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1979.

Arroyo Jiménez, L.: «Ponderación, proporcionalidad y Derecho Administrativo». En: *Indret. Revista para el análisis del Derecho*, núm. 2 (2009), pp. 1-32;

Arroyo Jiménez, J. *et al*.: *Ponderación y Derecho Administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 2009;

Arroyo Jiménez, L.: «El principio de territorialidad». En: *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Balaguer Callejón, F. (dir.). Sevilla: Junta de Andalucía-Instituto Andaluz de Administración Pública, pp. 95-107.

Arzoz Santisteban, X.: «Comunidades Autónomas, puntos de conexión y defensa de la competencia». En: Revista Vasca de Administración Pública, núm. 64, (2002), pp. 11-72.

Auby, J.B.: «Globalización y descentralización». En: *Revista de Administración Pública*, núm. 156, (2001), pp. 7-22.

Azpitarte Sánchez, M.: «Potestad normativa autonómica y unidad de mercado. A propósito de la STC 96/2002, de 25 de febrero de 2002». En: *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 6 (3.ª época), (2003), pp. 281-286.

—— «Propiedad intelectual e industrial». En: Balaguer Callejón, F. (dir.). *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Sevilla: Junta de Andalucía-Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007, pp. 855-864.

Balaguer Callejón, F.: *La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña desde la perspectiva de la ordenación competencial. Un análisis de las líneas generales del título V de la propuesta de reforma*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2005.

Barceló i Serramalera, M.: «Les competències de la Generalitat». En: *Dret Públic de Catalunya*. Barceló, M. i Vintró, J. (coords.). Barcelona: Atelier, 2008, pp. 481-504 i 514-530.

—— *La ley orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*. Atelier: Barcelona: 2005.

Barceló i Serramalera, M. i Vintró, J. (coords.): *Dret Públic de Catalunya*, Barcelona: Ed. Atelier, 2008.

Barnés Vázquez, J.: «Un Estatuto de Autonomía del siglo XXI». En: *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 12, (2006).

—— «Legislación básica y Estatuto de Autonomía». En: VV. AA. *Estudios sobre la Reforma del Estatuto*. Barcelona: Instituto de Estudios Autonómicos, 2004, pp. 93-126.

—— «Legislación básica y artículo 149.1.1ª C.E». En: Tornos Mas, J. (dir). *Informe Comunidades Autónomas 2003*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2004, pp. 816-828.
—— «Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública en la Sociedad de la Información y del Conocimiento». En: *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 40, (2000), pp. 25-76.
—— «El principio de proporcionalidad. Estudio preliminar». En: *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, (1998).
—— «Introducción al principio de proporcionalidad en el Derecho comparado y comunitario». En: *Revista de administración pública*, núm. 135, (1994), pp. 495-538.
Balado Ruiz-Gallego, M. y García Regueiro, J.A. (coords.): *La Constitución Española de 1978 en su XXV aniversario*. Madrid: Ed. Bosch, 2003.
Balaguer Castejón, F. (dir.): *Reformas estatutarias y distribución de Competencias*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007.
Baño León, J.M.: *Potestades administrativas y garantías de las empresas en el Derecho español de la competencia*. Madrid: McGraw-Hill, 1996.
Baño León, J.M.: (dir.): *La empresa en la Constitución Española*. Cizur Menor: Aranzadi,1989.
Bassols Coma, M.: «Comunidades Autónomas y ordenación del crédito: la cuestión sobre la regionalización de las inversiones de las cajas de ahorro. (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1982. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 8, (1983), pp. 111-145.
Bayona Rocamora, A. (dir): *Informe sobre la reforma de l'Estatut*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2003.
Bayona Rocamora, A.: *El dret a legislar en l'Estat Autonòmic*. Barcelona: Escola d'Administració Pública, 1993.
Belando Garín, B.: «Defensa de la competencia y comercio interior». En: *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 106 (2000), pp. 271-287.
Belda Pérez-Pedrero, E.: «El uso del concepto 'territorio' en la Constitución y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional». En: *Revista de Estudios Políticos*, (núm. 116), pp. 219-266.
Bermejo Vera, J.: «El «interés general», como parámetro de la jurisprudencia constitucional». En: *Revista Vasca de Administración Pública*,

núm. 10-2, (1984). (Ejemplar dedicado a: Jurisdicción constitucional y estado de las autonomías), pp. 103-138.
Bernadí Gil, X.: *El poder d'administrar en l'Estat autonòmic*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2007.
—— *La incidencia de Internet sobre la distribución de competencias*. Barcelona: OBSEI-UPF, 2004.
—— *La distribució de les competències d'execució en l'Estat Autonòmic*. Tesi Doctoral. Barcelona: UPF, 2002.
—— «Annex. Les opcions del legislador estatal segons la jurisprudencia constitucional». En: Argullol i Murgadas, E. *Criteris per a un desenvolupament institucional*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 1999, pp. 277 y ss.
—— «Los nuevos poderes de las Comunidades Autónomas sobre los puertos de interés general». En: *Revista Vasca de Administración Pública*, (núm. 52), 1998, pp. 101-143.
Biglino Campos M.P.: «La lealtad constitucional en el Estado de las Autonomías». En: *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. extra 1, (2004) (Ejemplar dedicado a: 25 años de Constitución), pp. 51-74.
—— «Principio de competencia, inconstitucionalidad y nulidad a la luz de la STC 208/1999, sobre la Ley 16/1989 de Defensa de la Competencia». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, Mayo-Agosto, 2000, pp. 303-330.
Blasco i Esteve, A.: *Territori i competències autonòmiques*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, 1990.
Blasco Esteve, A.: «Abast territorial de les competències autonòmiques (EAC 25.1). A: *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Vol. I. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1988, pp. 341-355.
—— «Normas básicas estatales y leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas: jurisprudencia constitucional» En: *Revista española de derecho administrativo*, núm. 33, (1982), pp. 301-316.
Bokobo Moiche, S.: *Los puntos de conexión en los tributos autonómicos*. Valladolid: Ed. Lex Nova, 1998.
Burdeau, G.: *L'État*. París: Éditions du Seuil, 1970.
Caamaño Domínguez F.M.: «Sí, pueden: (declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)». En: *Revista española de derecho constitucional*, núm. 79, (2007), pp. 33-46.
Cabellos Espiérrez, M.A.: *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del derecho comunitario*. Madrid: CEPC, 2001.

—— «Nota introductòria al projecte de llei de reforma de la Constitució Alemanya». En: *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, (núm. 2), 2006, pp. 265-274.

CAIRO CAROU, H.: «Territorialidad. La territorialidad del Estado-nación moderno»: En: REYES, R. (Dir.). *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*. Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/territorialidad.htm (última consulta, 24.09.07).

CALONGE VELÁZQUEZ, A.: «El principio de unidad de mercado en la Constitución Española de 1978». En: R.GÓMEZ-FERRER MORANT (coord.). *Libro homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*. Madrid: Civitas, 1989, pp. 177-196.

CALVO CARAVACA y CARRASCOSA GONZÁLEZ.: *Derecho Internacional Privado*. (2ª ed.) (Vol. I). Granada: Ed. Comares, 2000.

CALVO CARAVACA, A.L y CARRASCOSA GONZÁLEZ, J.: *Derecho Internacional Privado* (Vol. I). 8ª ed. Granada: Comares, 2007.

CALVO CHARRO, M.: «Conflictos positivos de competencias y pasividad en la transferencia de servicios». En: *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 74, (1992), pp. 275-279.

CAMMARATA, M.: «*Quali leggi per il 'territorio Internet*'?». En: *Intelex. Diritto Tecnologia Informazione*. Disponible en: http://www.interlex.it/regole/mcmeta1.htm (última consulta, 06.12.2006).

CARLES VENTO, A.: «El principio de lealtad constitucional y la jurisprudencia contencioso-administrativa». En: HINOJOSA MARTÍNEZ, E. (coord.) *Jurisdicción ordinaria y distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. Sevilla: Ed. Comares-Junta de Andalucía, 1998, pp. 39-50.

CARPIO GARCÍA, M.: «La unidad del orden económico y los principios de unidad de mercado y de unidad de la política económica». En: MANUEL BALADO RUIZ-GALLEGO y JOSÉ ANTONIO GARCÍA REGUEIRO (coords.). *La Constitución Española de 1978 en su XXV aniversario*. Madrid: Ed. Bosch, 2003, pp. 765-772.

CARRASCO CANALS, C.: «El Banco de España y las Cajas de Ahorro». En: *Revista de Administración Pública*, núm. 124, (1991), pp. 149-209.

—— «Competencias sobre Cajas de Ahorro: Las Comunidades Autónomas y el Banco de España». En: *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 251, (1991), pp. 493-556.

CARRASCO DURAN, M.: «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de asociaciones y de coopera-

tivas». En: *Administración de Andalucía: Revista andaluza de Administración Pública*, núm. 58, (2005), pp. 111-139.

—— «La distribución de las competencias legislativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de asociaciones y de cooperativas». En: *Revista de las Cortes Generales*, núm. 61, (2004), pp. 247-27.

CARRÉ DE MALBERG, R.: *Contribution à la Théorie Générale de l'État*. Tome I. Paris: Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1920.

CARRILLO SALCEDO, J.A. *Derecho Internacional Privado*. 3ª ed. Madrid: Tecnos, 1985.

CARRILLO, M. (ed.): *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006. Textos Jurídics*. (Vols. 1 i 2). Barcelona: Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, 2007.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L.: «Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1, 1ª de la Constitución». En: *Revista española de derecho constitucional*, núm.1, (1981), pp. 133-160.

CASES PALLARÈS, LL.: *Derecho Administrativo de la Defensa de la Competencia*. Barcelona: EAPC-Marcial Pons, 1995.

CASSESE, S.: «El espacio jurídico global». *En Revista de Administración Pública*, núm. 157 (2002).

—— «*Global Administrative Law: an introduction*». Texto disponible en: www.eitalici.org/it_data/fil/s_cassese__global_administrative_law.pdf (última consulta, 09.12.2006).

—— «*The globalization of Law*» Texto disponible en: http://www.eitalici.org/it_data/fil/s_cassese__the_globalization_of_law.pdf (última consulta, 09.12.2006)

CASTELLA ANDREU, X.: *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2004.

CASTILLO BLANCO, F.A.: «Artículo 148: Competencias de las comunidades autónomas. Comentarios a la Constitución Española de 1978». En: Alzaga, O. (dir.) *Comentarios a la Constitución Española. Tomo XI – Artículos 143 a 158 de la Constitución Española de 1978*. Madrid: Editorial Edersa-Vlex, 2006. Texto disponible en: http://vlex.com/vid/competencias-comunidades-autonomas-339019 (última consulta, 18.03.08).

CHIARA, G.: «*Territorio. Diritto Costituzionale*». En: S. CASSESE (dir.) *Dizionario Giuridico*. Milano: Giuffré, 2006, pp. 5897-5914.

Chico de la Cámara, P.: «La residencia habitual como punto de conexión en nuestro ordenamiento jurídico y en el derecho comparado». En: VV.AA. *Estudios en homenaje al profesor Pérez de Ayala*. Madrid: Dykinson, 2007, pp. 123-166.

Cosculluela Montaner, L.: «La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas». En: *Revista de administración pública*, núm. 89, (1979), pp. 7-60.

—— «En torno a las transferencias de funciones». En: Martín-Retortillo Baquer, S.; Cosculluela Montaner, L.; Orduña Rebollo, E. *Autonomías regionales en España. Traspaso de funciones y servicios*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1978, pp. 367-380.

Coughlan, S.; Currie, R.J. *et al*.: «*Global Reach, Local Grasp: Constructing extraterritorial jurisdiction in the age of Globalization*». *Prepared for the Law Commission of Canada, june 23rd 2006*. Texto disponible en: (http://www.library.dal.ca/law/Guides/FacultyPubs/Joint/GlobalReachFinal.pdf).

Cruz Villalón, P.: *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, 1999.

Cugurra, G.: «*Competenze amministrative e limiti territoriali*». En: *Diritto Amministrativo*, núm. 1, (2003), 237-258.

De Juan y Peñalosa, J.L.: «El principio de solidaridad interregional. El principio de solidaridad y la regionalización de los impuestos». En: *Documentación Administrativa*, núm. 181, (1979), pp. 191-224.

De la Quadra Salcedo Janini, T.: «El Tribunal Constitucional en defensa de la Constitución». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, (2010), pp. 287-334.

—— «¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?» En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 72, (2004): pp. 135-162.

—— *Unidad económica y descentralización política*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.

De Otto, I.: *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*. Barcelona: Ariel Derecho, 1989.

Delgado Echevarría, J.: «Derecho Transitorio». Referencia Iustel: 910266 (última consulta, 21.04.08).

Delgado, I.: «Defensa de la competencia». En: Balaguer Callejón, F. (dir.) *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007, pp. 499-512.

DELPERÉE, F.: *Droit Constitutionnel de la Belgique*. Bruxelles-Paris: Bruylant-LGDJ, 2000.
DISTEFANO, G.: «Territorio (Dir. Int.)». En S. CASSESE (dir.) *Dizionario Giuridico*. Milano: Giuffré, 2006, pp. 5902-5914.
DUGUIT, L.: *Traité de Droit Constitutionnel*, Vol. II. Paris: Ancienne Librairie Fontemoing & Cie, Éditeurs. E. De Boccard, Successeur, 1928.
EMBID IRUJO, A.: «Obras hidráulicas de interés general». En: *Revista de Administración Pública*, núm. 138, (1995), pp. 69-105.
FALLER, H.J.: «El principio de la lealtad federal en el orden federativo de la República Federal de Alemania». En: *Revista de estudios políticos*, núm.16, (1980), pp. 197-202.
FAVOREU, L.: «El bloque de la constitucionalidad». En: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 5, (1990), pp. 45-68.
FAVOREU, L., RUBIO LLORENTE, F.; PÉREZ ROYO, J.: *El bloque de la constitucionalidad. (Simposium Franco – Español de Derecho Constitucional)*. Sevilla: Civitas, 1991.
FELIU TORRENT, M.D.: «Alcance territorial y efectos de las competencias». En: Revista Catalana de Dret Públic, Especial sobre la Sentencia del Estatuto, (2010), pp. 297-301.
—— «Los efectos de los puntos de conexión sobre la delimitación de competencias». En: VVAA. *Territorio y Autonomía. El alcance territorial de las competencias autonómicas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-IEA, 2006, pp. 73-94.
FERNÁNDEZ FARRERES, G.: *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*. Madrid: Iustel, 2005.
—— «Los mecanismos para la ampliación de las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas: la transferencia, la delegación, el encargo de gestión, los convenios y los consorcios». En: VVAA *Función ejecutiva y administración territorial: Seminario, Barcelona, 9 de octubre de 1996*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-IEA, 1997, pp. 11-30.
FERNÁNDEZ ROZAS, J.C. y SÁNCHEZ LORENZO, S.: *Derecho Internacional Privado*. 4ª ed. Madrid: Thompson-Civitas, 2007.
FERNÁNDEZ, T.R.: *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad: en torno al artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas, 1981.
FERNÁNDEZ-MIRANDA, J.: «El principio de autonomía local y la posible superación de la teoría de la garantía institucional». En: *Revista de administración pública*, núm. 175, (2008), pp. 113-156.

Fernández Rozas, J.C. y Sánchez Lorenzo, S.: *Derecho Internacional Privado*. 4ª ed. Madrid: Thompson-Civitas, 2007.

Fernandez Segado, F.: «Estado, Comunidades Autónomas y acción exterior en el ordenamiento constitucional español». En: *Foro*, núm. Extra 0, (2004), pp. 91-120.

Fernando Pablo, M.F.: «Las funciones del principio de unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional». En: *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 73, (1992), pp. 29-45.

Ferret, J.: «Estatut d'Autonomia: funció constitucional i límits materials». En: *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31, (2005), pp. 87-108.

Font i Llovet, T. y Ponce, J.: «Los principios constitucionales sobre organización territorial del Estado». Referencia Iustel: 910038. (última consulta, 05.05.09).

Ford, R.T.: «Against Cyberspace». En: *The Place of Law*. Austin, S. Lawrence, D. Merrill Umphrey, M. (eds.). Michigan: The University of Michigan Press, 2003, pp. 147-180.

—— «*Law's Territory. (A History of Jurisdiction)*». En: *Michigan Law Review*, núm. 97, (1998-1999), pp. 843-930.

Fossas Espadaler, E.: «El Estatuto como norma y su función constitucional. Comentario a la Sentencia 31/2010». En: *Revista Catalana de Dret Públic*, *Especial sobre la Reforma del Estatuto* (2010), pp. 91 y ss.

Fraile, M.A.: «Defensa de la competència: quan una quota és "dominant"?» En: *Nota d'Economia*, núm. 74 (3er cuatrimestre, 2002), pp. 139-146.

Fuertes Suárez, J.L.: «Las transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas». En: *Revista de Derecho Político*, núm. 10, (1981), pp. 155-159.

Ezquiaga Ganuzas F.J.: *La producción jurídica y su control por el Tribunal Constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999.

Galán Sánchez, R.M.: «Delimitación espacial de las competencias de las Comunidades Autónomas: Problemas de interterritorialidad» En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 267, (1995), pp. 591-606.

Galera Victoria, A.: «Relaciones Laborales y Seguridad Social». En: Balaguer Castejón, F. (dir.). Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007, pp. 693-708.

Galetta, D.U.: «El principio de proporcionalidad en el Derecho comunitario». En: *Cuadernos de derecho público*, (núm. 5), 1998, pp. 75-118.

Gálvez Muñoz, L. y Ruiz González, J.G.: «El reparto de competencias sobre asociaciones: situación actual y perspectivas tras las reformas estatutarias». En: *Revista general de derecho constitucional*, núm. 3, (2007), pp. 5 y ss.

García Herrera, M.A. (coord.): *El constitucionalismo en la crisis del estado social*. Bilbao: Servicio de publicaciones de la Universidad del País Vasco, 1997.

García de Enterría, E.: «El sistema descentralizador de las Comunidades Autónomas tras la Constitución de 1978». En: *Revista de Administración Pública*, núm. 175, (2008), pp. 217-250.

—— «La Constitución y las Autonomías territoriales». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 25, (1989), pp. 17-34.

—— *La revisión del sistema de autonomías territoriales: reforma de estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*. Madrid: Civitas, 1988.

—— *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*. Madrid: Civitas, 1983.

—— «La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico». En: *Revista española de derecho constitucional*, núm. 5, (1982), pp. 63-94.

—— «Estudio Preliminar». En: *La distribución de competencias económicas en la Constitución Española*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1980.

García de Enterría, E. (dir.): *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1980.

García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 8ª ed. Madrid: Civitas, 1997.

García Roca, J.: «Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad». En: *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47-II, (1997), pp. 45-96.

—— «La solidaridad autonómica, valor del ordenamiento». En: *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 70 (1983), pp. 251 y ss. La afirmación se contiene en la p. 259 y ss.

Garrido Cuenca, N.M.: «Comercio, consumo, denominaciones de origen, ferias». En: *Reformas estatutarias y distribución de Competen-*

cias. Balaguer Castejón, F. (dir.). Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007, pp. 321-348.
Giannini, M.: «*Autonomia*». *Enciclopedia del Diritto*. Milano, 1958, vol. IV, pp. 356 y ss.
Gómez Fernández, I.: «Redefinir el bloque de la constitucionalidad 25 años después». En: *Estudios de Deusto: revista de la Universidad de Deusto*. Vol. 54, núm. 1, (2006), pp. 61-98.
Gómez-Ferrer Morant, R. (coord.): *Libro homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*. Madrid: Civitas, 1989.
—— «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional». En: *Revista de Administración Pública*, núm. 113, (1987), pp. 7-38.
González Beilfuss, M.: «Últimas tendencias en la interpretación del principio de proporcionalidad por parte del Tribunal Constitucional español». En: *Derecho constitucional para el siglo XXI : actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Carrasco Durán, M.; Pérez Royo, F.J; Urías Martínez, J.; Terol Becerra, M.J. (coords.) Vol. 2, 2006, pp. 4035-4053.
González Navarro, F.: «Los hechos jurídicos (II): El espacio, la naturaleza y la vida». En: *Iustel. Base de datos de Conocimientos Jurídicos*. Referencia Iustel núm. 910071.
González García, J.V.: «Aplicación territorial del Derecho Administrativo y competencia de los Tribunales Contencioso-Administrativos españoles en un entorno de globalización». En: *Anuario Español de Derecho Internacional Privado*, vol. II, (2002), pp. 115-128.
González Hernández, E.: «El artículo 138 de la Constitución española y el principio de solidaridad». En: *Cuadernos de derecho público*, núm. 21, (2004), pp. 47-78.
González-Trevijano, P. y Núñez Rivero, C.: *El Estado Autonómico. Principios, organización y competencias*. Madrid: Ed. Universitas, 1998.
Häberle, P.: «Comparación constitucional y cultural de los modelos federales». En: *ReDCE*, núm. 8, Julio-Diciembre de 2007, pp. 171-188.
Huici Sancho, L.: *El Comité de las regiones: su función en el proceso de integración europea*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2003, pp. 320 y ss.
Jellinek, G.: *Teoría General del Estado*. Granada: Editorial Comares, 2000.
Jimena Quesada, L.: «La técnica legislativa y otros aspectos constitucionales relativos a la Ley de servicios de la sociedad de la información y de

comercio electrónico». En: *Revista de Derecho* (núm. 2), 2003. Texto disponible en: http://www.uv.es/revdret/num2/pdf/jimena.pdf

Jiménez Asensio, R.: «Reforma del Estatuto de Cataluña y ampliación de competencias». En: *Revista Vasca de Administración Pública*, (núm. 70), 2004, pp. 97-124.

—— «Las competencias ejecutivas del Estado y de las Comunidades Autónomas: reparto de competencias ejecutivas y reforma de la Administración periférica del Estado». En: VVAA. *La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-IEA, 1997, pp. 311-326.

—— «Distribución de competencias ejecutivas y sistema administrativo en la jurisprudencia constitucional». En: *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 42, (1994), pp. 53-80.

—— *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*. Madrid: Civitas-IVAP, 1993.

Jiménez Campo, J.: «¿Qué es lo básico? La legislación compartida en el Estado autonómico». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, (1989), pp. 39-92.

Jimenez de Cisneros Cid, F.J.: «Los puertos en el territorio: la constitucionalidad de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Análisis de las Sentencias del Tribunal constitucional núm. 40/1998, de 19 de febrero y de 2 de abril de 1998». En *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm.160, (1998), pp. 11-45.

Jiménez de Parga, M.: «El interés general y la solidaridad entre los españoles, dos principios necesitados de atención». En: *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 21, (1997), pp. 137-150.

Jolly, J.F.: «Lo público y Local: Gobernancia y Políticas Públicas». *Colección de Documentos*, Institut Internacional de la Governabilitat de Catalunya. Disponible en: http://www.iigc.org/documentos/?p=2_0106 (última consulta, 06.12.2006).

Kelsen, H.: *Teoría general del Estado*. Granada: Ed. Comares, 2002.

—— *Compendio de Teoría General del Estado*. Barcelona: Ed. Blume, 1979.

Ladrón Roda, T.: «Unidad de mercado: Estado, Comunidades Autónomas y Comunidad Europea». En: *Revista General de Derecho*, núm. 667, (2000), pp. 3837-3881.

Lasagabaster Herrarte, I.: «El Territorio y la eficacia de las normas jurídicas». *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1994*. Bar-

celona: Ed. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 1995, pp. 791-806.
Laso Pérez, J.J.: «La lealtad federal en el sistema constitucional alemán». En: *Cuadernos de derecho público*, núm. 9, (2000), pp. 47-108.
Leguina Villa, J.: *Escritos sobre autonomías territoriales*. 2ª ed. Madrid: Ed. Tecnos, 1995.
Lessig, L.: *El código 2.0*. Madrid: El traficante de sueños, 2009.
—— *El código y otras leyes del ciberespacio*. Madrid: Taurus, 1999.
López Benítez, M.: «Doctrina del Tribunal constitucional sobre las Leyes Básicas». En: *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, (núms. 235-236), 1987, pp. 573-618.
López Espadafor, C.M.: «El concepto de territorialidad desde la perspectiva de la Ley General Tributaria». En: Isidoro Martín Dégano, Antonio Vaquera García, Gerardo Menéndez García (coords.) *Estudios de derecho financiero y tributario en homenaje al profesor Calvo Ortega*,Vol. 1. Valladolid: Lex Nova, 2005, pp. 131-150.
López González, J.I.: «El principio de proporcionalidad en Derecho Administrativo». En: *Cuadernos de derecho público*, núm.5 (1998), pp. 143-158
López Guerra, L.: «La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía». En: *Estudios sobre la reforma jurídica del Estatuto de Autonomía*. Barcelona: Instituto de Estudios Autonómicos, 2004, pp. 11-45.
López Guerra, L. (coord.): *Estudios de Derecho Constitucional: homenaje al profesor D. Joaquín García Morillo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001.
López Guerra, L.: «La doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el artículo 149.1.1ª de la CE». En: *La función del artículo 149.1.1ª de la CE en el sistema de distribución de competencias*. VVAA. Barcelona: Generalitat de Catalunya – Institut d'Estudis Autonòmics, 1992.
—— «Conflictos competenciales, interés general y decisión política». En: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 1, (1988), pp. 77-92.
Lorenzo Rodríguez-Armas, M.: «Reflexiones en torno al concepto del bloque de la constitucionalidad». En: *Anuario jurídico y económico escurialense*, núm. 33, (2000), pp. 193-210.
—— «Reflexiones en torno al concepto del bloque de la constitucionalidad. En: R. Morodo Leoncio, P. de Vega (coords.). *Estudios de teoría*

del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú (Vol. 4), Madrid: Universidad Complutense, 2001, pp. 2609-2622.

LUCAS VERDÚ, P.: *Curso de Derecho Político* (2ª ed). Madrid: Tecnos, 1977.

LUCAS VERDÚ, P.L. y MURILLO DE LA CUEVA, P.L.: «Artículo 137: La organización territorial del Estado». ALZAGA, O. (dir.) *Comentarios a la Constitución Española de 1978 Tomo X – Artículos 128 a 142 de la Constitución Española de 1978 [Recurso electrónico (2006)]*. Madrid: Edersa, 1986-1999.

LUQUE REGUEIRO, M.: «Las cláusulas residual, de prevalencia y de supletoriedad del derecho estatal sobre el autonómico: examen del artículo 149.3 de la Constitución Española». *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 15, (2003) http://www.comadrid.es/pres_serv_juridicos/revista_juridica/numero15/estudio_2.htm (última consulta, 27.07.07), p. 2 y ss.

GALOFRÉ CRESPI, J. (coord.): *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 2003.

GARCÍA CANALES, M.: «Leyes del Estado y leyes de las Comunidades Autónomas». Recurso electrónico. Base de Datos de Conocimiento Jurídico. Referencia Iustel núm. 910441.

MALARET I GARCÍA, E.: «Algunas consideraciones en torno a la sentencia del Tribunal Constitucional 29/1986, de 20 de febrero». En: *Revista de Administración Pública*, núm.111, (1986), pp. 275-290.

—— «Comentario a la Leyes 15/1985, de 1 de julio, de Cajas de Ahorro de Cataluña y 7/1985, de 17 de julio, de Cajas de Ahorro gallegas». En: Autonomies: *Revista catalana de derecho público*, núm. 2-3, (1985), pp. 117-122.

MARCOS, F.: «El principio constitucional de unidad de mercado: ¿Fragmentación del mercado por las leyes autonómicas?». Texto disponible en: (última consulta, 22.01.09). http://www.circulodeempresarios.org/var/forum/storage/original/application/ad751a2a4dd1389916277f18e0166f14.pdf

MARÍN LÓPEZ, A.: *Derecho Internacional Privado Español (I). Parte General*. 9ª ed. Granada, 1994.

MARTÍN DELGADO, I.: «Defensa de la Competencia». En: *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. BALAGUER CALLEJÓN, F. (dir.). Sevilla: Junta de Andalucía-Instituto Andaluz de Administración Pública, pp. 499-512.

MARTÍN REBOLLO, L.: «Reformas estatutarias y reformas constitucionales (recordatorios, reflexiones y olvidos)». En: *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 12, (2006). Texto consultado a través de Iustel.com.

—— «El Estatuto de Autonomía: origen, funcionalidad y contenido». En: *Derecho público de Cantabria: (estudios sobre el Estatuto y el derecho de la Comunidad de Cantabria)*. Santander: 2003, pp. 37-66.

—— «Estudio preliminar de la Constitución Española». En: *Leyes Administrativas*. Elcano: Ed. Aranzadi, 2000.

MARTÍN-RETORTILLO, S.: *Derecho Administrativo Económico*, (Vol. II), dirigido por Madrid, 1991.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (dir.): *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1989.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.; COSCULLUELA MONTANER, L.; ORDUÑA REBOLLO, E.: *Autonomías regionales en España. Traspaso de funciones y servicios*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1978.

MARTÍNEZ LAGE, S.: «La aplicación del Derecho de la competencia por las Comunidades Autónomas: delimitación competencial». *Gaceta Jurídica*, núm. 218, (2002), pp. 3-9.

MARTÍN OVIEDO, J.M.: «Artículo 147: Estatutos de autonomía su contenido y reforma». En: ALZAGA, O. (dir.): *Comentarios a la Constitución Española. Tomo XI – Artículos 143 a 158 de la Constitución Española de 1978* (Enero 1999). Madrid: Edersa-Vlex. Texto disponible en: http://www.vlex.com/vid/339018 (última consulta, 11.03.09).

MARTÍN VIDA, M.A.: «La reforma del federalismo alemán. Cambios en el reparto material de competencias entre la Federación y los *Länder*». *ReDCE*, núm. 6, (2006), pp. 161-194.

MASSAGUER, J.; SALA ARQUER, J.M.; FLOGUERA, J. Y GUTIÉRREZ, A. (dirs.): *Comentario a la Ley de Defensa de la Competencia*. (1ª ed.). Madrid: Thomson Civitas, 2008.

MEILÁN GIL, J.L.: «Las competencias exclusivas de las comunidades autónomas: gradación y límites». En: *Actualidad y perspectiva del derecho público a fines del siglo XX: homenaje al profesor Garrido Falla*, Madrid: Universidad Complutense, pp. 685-724.

MENTHE, D.C.: «*Jurisdiction in Cyberspace. A theory of international spaces*». En: *Michigan Telecommunications and Technology Law Review*, núm. 4, (1998), pp. 69-103.

Mendez De Vigo Montojo, I.: «El principio de lealtad federal en el derecho constitucional aleman y en la jurisprudencia del tribunal de Karlsruhe». En: *Organización Territorial del Estado (CCAA)*. Vol. III. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1984, pp. 2151-2168.

Morcillo Moreno, J.: «Seguros y mutualidades no integradas en la seguridad social». Balaguer Callejón, F. (dir).: *Reformas Estaturias y distribución de competencias*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007, pp. 433-450.

Morell Ocaña, L.: «La lealtad y otros componentes de la ética institucional de la Administración». En: *Revista española de derecho administrativo*, núm. 114, (2002), pp. 165-194.

Míguez Macho, L.: *La intervención administrativa en el comercio interior.* Madrid: Iustel, 2005.

—— «El reparto de competencias en materia de comercio interior en la Ley de Ordenación del Comercio Minorista». En: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 11, (1997), pp. 91-120.

—— «La reglamentación administrativa de la actividad comercial por las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 225/1993, 227/1993, 228/1993, 264/1993 y 284/1993). En: *Revista de Administración Pública*, núm. 133, (1994), pp. 253-286.

Mir Puigpelat, O.: *Globalización, Estado y Derecho*. Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo. Madrid: Civitas, 2004.

Modugno, F.: *Diritto pubblico generale*. Roma-Bari: Laterza, 2002.

Montilla Martos, J.A.: «La legislación básica tras las reformas estatutarias». En: *Revista española de derecho constitucional*, núm. 78, (2006), pp. 105-150.

—— «Inmigración». En: *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Balaguer Callejón, F. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007, pp. 675-692.

Montoya Melgar, A. (dir.): *Enciclopedia jurídica básica*. Madrid: Civitas, 1995. Voz «Territorio», pp. 6513-6515.

Muñoz Machado, S.: *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General* (3 Vols.). Madrid: Iustel, 2007-2009.

—— *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2ª ed. (2 vols.). Madrid: Iustel, 2007.

—— «El mito del Estatuto-Constitución y las reformas Estatutarias». Tornos Mas, J. (dir.) *Informe de Comunidades Autónomas*, 2004. Barcelona: IDP, 2005. Texto disponible en: http://www.pcb.ub.es/idp/

docs/ccaa/estudis/monog04_munoz.pdf (Última consulta, 26.06.09), pp. 731-753.

—— «El territorio como ámbito de ejercicio de las competencias». En: *Territorio y Autonomía. El alcance territorial de las competencias autonómicas*. Barcelona: Instituto de Estudios Autonómicos, 2005, pp. 11-22.

—— *La regulación de la red. Poder y Derecho en Internet*. Madrid: Taurus, 2000.

—— *Servicios públicos y mercado, (Vol. I). Los fundamentos*. Madrid: Civitas, 1998.

—— «Libertad de empresa y unidad de mercado». En: José Baño León (dir.) *La empresa en la Constitución Española*. Cizur Menor: Aranzadi,1989, pp. 211 y ss.

—— «Las principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta de las Administraciones Públicas». En: *Revista de Estudios Constitucionales*, núm. 100-102, (enero-diciembre, 1983), pp. 1839-1873.

—— *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Civitas, 1982.

Nadal, M. y Roca, J. (coords.): *La descentralización de la política de defensa de la competencia en España: situación y perspectivas*. Barcelona: Instituto de la Empresa Familiar, 2003.

Nieto, A.: «Entes territoriales y no territoriales». En: *Revista de Administración Pública*, núm. 64, (1971), pp. 29-52.

Núñez Lozano, M.C.: «La autorización de las entidades de gestión de la Ley de Propiedad Intelectual: comentario a la STC del TC 196/1997, de 13 de noviembre». En: *Revista de Administración Pública*, núm. 149, (1999), pp. 183-206.

Oliver León, B.: «Cajas de Ahorro, entidades financieras y de crédito». En: *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Balaguer Callejón, F. (dir.). Sevilla: Junta de Andalucía-Instituto Andaluz de Administración Pública, pp. 407-432.

Ortega Álvarez, L.: «La posición de los Estatutos de Autonomía con relación a las competencias estatales tras la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, (2010), pp. 267-285.

—— «La reforma de los Estatutos de Autonomía». *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 12, (2006). Texto consultado a través de Iustel.com.

——— *La redefinición por los estatutos de autonomía de la distribución territorial del poder contemplado en la Constitución*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2005.

——— «El principio de proporcionalidad y la defensa de la autonomía local.». En: *Revista de Administración Pública* (núm. 162). Septiembre-diciembre 2003, pp. 145-171.

Ortega Santiago, C.: En: «Crónica constitucional italiana: la reforma del Estado Regional y las elecciones legislativas de 2001». En: *Teoría y Práctica Constitucional*, núm. 7 (2001), pp. 315-322.

Paladin, L. *Diritto Costituzionale*. Padova: Cedam, 1991.

Pareja, C. y Velasco, C.: «Comentario al artículo 15 de la Ley de Defensa de Competencia». En: Massaguer, J.; Sala Arquer, J.M.; Floguera, J. y Gutiérrez, A. (dirs.) *Comentario a la Ley de Defensa de la Competencia*. (1ª ed.). Madrid: Thomson Civitas, 2008, pp. 435-449.

Parejo Alfonso, L.: «La organización territorial del Estado: ¿proceso a continuar u obra a culminar?»; *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 12, (2006). Texto consultado a través de Iustel.com.

——— «Dominio publico portuario y ordenación territorial: competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas». En: *Revista de Derecho Urbanístico,* núm.135, (1993), pp. 13-33.

——— *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

Parera Pons, M.: *Competències executives*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-IEA, 1995.

Pascual Medrano; M.A.: «La Sentencia del Tribunal Constitucional 173/1998, sobre la Ley Vasca de Asociaciones». En: *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 1, (1999), pp. 1845-1864.

Pastor Mesanza, M.: *L'abast territorial de les competències autonòmiques*. Col. *La conflictivitat competencial*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-IEA, 1992.

Pemán Gavín, J.M.: «Sobre los límites de las reformas estatutarias: Derechos Históricos y Estado de las Autonomías. A propósito de la Propuesta de nuevo Estatuto aprobada por el Parlamento de Cataluña». En: *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 12, (2006). Texto consultado a través de Iustel.com.

Pemán Gavín, J.: *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*. Madrid: Civitas, 1992.

PÉREZ I OLLER, A.: «Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional español 173/1998, de 23 de julio (BOE 18/08/98), sobre la Ley Vasca de Asociaciones». Texto disponible en: http://www.delrioabogados.com/espeleolex/comenta.htm (última visita: 08.07.08).

PÉREZ MILLA, J.L.: *La territorialidad en el ordenamiento plurilegislativo español*. Valencia: Cierec, 1999.

PÉREZ SERRANO, N.: *Tratado de Derecho Político* (2ª ed.). Madrid: Ed. Civitas, 1989.

PÉREZ TREMPS, P.: «Derecho comunitario y bloque de la constitucionalidad». En: A. PÉREZ CALVO (coord.). *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*. Ministerio de Administraciones Públicas-Instituto Nacional de Administración Pública, 1990, pp. 209-213.

PÉREZ VILLALOBOS, M.C.: «Cooperativas y economía social». En: BALAGUER CALLEJÓN (dir.). *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Sevilla: Junta de Andalucía-Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007, pp. 451-468.

PINIELLA SORLI, J.S.: *Sistema de fuentes y bloque de constitucionalidad: encrucijada de competencias*. Barcelona: Editorial Bosch, 1994.

POMED SÁNCHEZ, L.A.: «Competencias y territorio en los nuevos Estatutos de Autonomía». TORNOS MAS, J. (dir.) *Informe Comunidades Autonómas 2007*. Barcelona: Institut de Dret Públic, 2008, pp. 109-125.

—— «Evolución reciente de la ordenación administrativa de la actividad comercial: horarios comerciales y Comunidades Autónomas». En: *Derecho privado y Constitución*», núm. 8, (1996), pp. 297-344.

PORCAR RODILLA, A.: «Comentario a la STC 96/1996, de 30 de mayo: competencias de disciplina e intervención de las comunidades autónomas en materia de cajas de ahorro, cooperativas de crédito y otras entidades de crédito». En: *Corts*: Anuario de derecho parlamentario (núm. 3), 1997, pp. 193-212.

PUNSET BLANCO, R.: «Los conflictos positivos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas». *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 2, (1989), pp. 127-161.

RIU FORTUNY, R.: «La regulació de l'abast territorial i els efectes de les competències». En: VVAA. *La distribució de competències en el nou Estatut*. Barcelona: Generalitat de Catalunya – IEA, 2007, pp. 81-104.

—— «L'omissió de les transferències de funcions i serveis en les sentències del Tribunal Constitucional 155, 178, 179, 193, 201 i 209/1990». En: *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 13, (1991), pp. 69-79.

Rivero González, M.: «Derecho comunitario europeo y bloque de la constitucionalidad». En: *La Constitución Española en el ordenamiento comunitario europeo (I): XVI Jornadas de Estudio*, (Vol. 1), Madrid: Ministerio de Justicia, 1995, pp. 555-570.

Rodríguez Bereijo, M. y Zabía de la Mata, E.A.: «Los puntos de conexión en el nuevo modelo de financiación autonómica». En: *Crónica tributaria*, núm. 82-83, (1997), pp. 237-260.

Rodríguez de Santiago, J.M.: *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho Administrativo*, Madrid: Marcial Pons, 2000.

Roig Moles, E.: «La competencia para establecer los puntos de conexión». VVAA. *Territorio y autonomía. El alcance territorial de las competencias autonómicas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, 2006, pp. 23-34.

—— «Autonomía e inmigración: competencias y participación de las Comunidades Autónomas y los Entes locales en materia de inmigración». En: *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España : (II Jornadas italo-españolas de Justicia Constitucional)*. El Puerto de Santa María, 3-4 octubre de 2003 M. Revenga Sánchez (coord.) 2004, pp. 359-400.

Rubio Llorente, F.: «El bloque de constitucionalidad». En: S. Martín-Retortillo Baquer (coord.). *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* (Vol. 1 – *El ordenamiento jurídico*). Madrid: Civitas, 1991, pp. 3-28.

—— «El bloque de la Constitucionalidad». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, (1989), pp. 9-37.

Ruiz-Huerta Carbonell, A.: «Ante una reforma del bloque de constitucionalidad (BC)». En: VVAA. *La reforma de los Estatutos de autonomía*. Valladolid: Junta de Castilla y León, 2005, pp. 147-180.

Sáinz Moreno, F.: «El principio de unidad del orden económico y su aplicación por la jurisprudencia constitucional». En: Sebastián Martín-Retortillo Baquer, (dir.). *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1989, pp. 233-389.

Salas Hernández, J.: «La potestad legislativa». En: *Comentaris jurídics a l'Estatut d'Autonomía de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya – Institut d'Estudis Autonòmics, 1982.

Salas Murillo, S.: «Comentario a la STC 173/1998, de 23 de julio, sobre la Ley vasca de Asociaciones». En: Anuario de Derecho Civil – Núm.

LII-3, julio 1999, disponible en: http://vlex.com/vid/381648 (última consulta, 08.07.08).

SALVADOR SANCHO, A.: «Los puntos de conexión y la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas». En: VVAA. *Territorio y Autonomía. El alcance territorial de las competencias autonómicas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, 2006, pp. 35-71.

SÁNCHEZ AGESTA y J. MANUEL GOIG MARTÍNEZ.: «Artículo 2». En: ALZAGA, O. (dir.: *Comentarios a la Constitución Española [Recurso Electrónico(2006)]. Tomo I – Preambulo y artículos 1 a 9 de la Constitución Española de 1978*. Madrid: Edersa, Comentarios a la constitución española de 1978 Edersa, 1996-1999. Texto disponible en: (http://vlex.com/vid/articulo-2-autonomias-330891) (última consulta, 18.02.09).

SÁNCHEZ BARRILAO, J.F.: «Asociaciones». En: *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. BALAGUER CALLEJÓN, F. (dir.). Sevilla: Junta de Andalucía-Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007, pp. 811-828.

SÁNCHEZ NAVARRO A.J.: «Convenios entre Comunidades Autónomas». En: ALZAGA, O. (dir.) *Comentarios a la Constitución Española de 1978* [Recurso electrónico]. Madrid: Edersa, 1996-1999. Tomo XI – Artículos 143 a 158 de la Constitución Española de 1978.

SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I.: «El artículo 93 CE y el bloque de la constitucionalidad: algunos problemas». En: S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (coord.). *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* (Vol. 1 – *El ordenamiento jurídico*). Madrid: Civitas, 1991, pp. 219-250.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Principios de Derecho Administrativo*, 1ª ed. Madrid: Ed. Iustel, 2006 (reimpresión).

SANTOLAYA MACHETTI, P.: *Descentralización y cooperación*. Madrid: Instituto de Estudios Locales, 1984.

SANTOLAYA MACHETTI, P. y GARCÍA ROCA, F.J.: «Significado y alcance de la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución Española». En: *Revista de Política comparada* (núm. 7), 1981-1982, pp. 167-179.

SASSEN, S.: «*Digital Networks, State Authority, and Politics*». En: *The Place of Law*. AUSTIN, S. LAWRENCE, D. MERRILL UMPHREY, M. (eds.). Michigan: The University of Michigan Press, 2003, pp. 109-130.

Serrano Antón, F.: «Hacia una reformulación de los principios de sujeción fiscal». Incluída en: *Documentos del Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 18 (2006), pp. 2-36.

Serrano Lozano, R.: «Juegos, Apuestas y Casinos». Balaguer Callejón, F. (dir.). Sevilla: Junta de Andalucía-Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007, pp. 843-854.

Shapiro, M.: «The globalization of Law». En: *Global Legal Studies Journal*, núm. 1, (1993), pp. 1-33.

Sieira Mucientes, S.: «El principio de proporcionalidad como juicio de necesidad y la debida intensidad de control en su aplicación al legislador. En: *La Reforma del Tribunal Constitucional: actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Pérez Tremps, P. (coord..), 2007, pp. 847-878.

Soriano García, J.E.: «Comentario de urgencia a la Ley 1/2002». En: *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*. núm. 218, (2002), pp. 10-26.

Sosa Wagner, F.: «La lealtad, gozne del Estado». En: Galofré Crespi, J. (coord.) *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 2003, pp. 73-94.

Suay Rincón, J.: En: «Lealtad. La Organización del Estado. Exposición General». Referencia Iustel: RI §910025.

Tajadura Tejada, J.: «La reforma del Estatuto de Cataluña: propuestas y límites». En: Viver Pi-Sunyer, C. et al. *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp. 57-81.

Tejedor Bielsa, J.C.: *La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento en el Estado autonómico: competencia, prevalencia y supletoriedad*. Madrid: Civitas, 2000.

Tena Piazuelo, V.: *La unidad de mercado en el Estado autonómico*. Madrid: Escuela Libre Editorial, 1997.

Terol Becerra, J.M.: «El interés general, su importancia en el esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas». En: *Revista de Estudios Políticos,* núms. 46-47, (1985), pp. 433-453.

Tomás y Valiente, F.: «Uniformidad y diversidad en las Comunidades Autónomas, en la legislación estatal y en la doctrina del Tribunal Constitucional». En: *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*.

Barcelona: Generalitat de Catalunya – Institut d'Estudis Autonòmics, 1995, pp. 19-40.

Tornos Mas, J.: «El Estatuto como norma jurídica». En: *Revista Catalana de Dret Públic*, *Especial sobre la Reforma de l'Estatut* (2010), pp. 96 y ss.

Tornos Mas, J. (dir.): *Informe sobre Comunidades Autónomas 2005*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2008.

Tornos Mas, J.: «La Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007 y el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas». En: *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 7 (2008), pp. 79-105.

Tornos Mas, J. (dir.): *Informe de Comunidades Autónomas de 2006*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2007.

Tornos Mas, J.: «La reforma estatutaria: un debate marcado por la posición constitucional de los Estatutos de Autonomía». *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 12, (2006), pp. 1-15.

—— «La delimitación constitucional de las competencias. Legislación básica, bases, legislación de desarrollo y ejecución». En: VVAA. *El funcionamiento del Estado Autonómico*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1999.

—— «Las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Nuevo criterio para su delimitación en la STC 196/1997, de 13 de noviembre». En: *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 98, (1998), pp. 253-260.

—— «Los Reales Decretos de Traspasos. Evolución y problemática actual». En: *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 2, (1996), pp. 103-120.

—— «La legislación básica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional». En: *Revista Vasca de Administración Pública*, (núm. 31), 1991, pp. 275-290.

—— «La legislación básica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional». En: *Revista Vasca de Administración Pública,* núm. 31, (1991), pp. 275-290.

—— «El Estatuto como norma jurídica». En: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. I, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 1990, pp. 115-131.

—— «El traspaso de servicios del Estado a las Comunidades Autónomas». En: Aja Fernández, E. [*et al*.]. El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas. Madrid: Tecnos, 1985, pp. 185-207.

—— «El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica». En: *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 29, (1981), pp. 319-329.

Troncoso Reigada, A.: «La distribución competencial entre el estado y las comunidades autónomas en protección de datos personales». En: *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 1, (2005). (Ejemplar dedicado a: Los derechos fundamentales y las nuevas tecnologías), pp. 111-158.

—— «La autonomía local: garantía institucional, desarrollo político y dificultades prácticas». En: *Estudios de Derecho Constitucional: homenaje al profesor D. Joaquín García Morillo* (coord. por Luis María López Guerra), Valencia: Tirant lo Blanch, 2001, pp. 571-608.

Velasco Caballero, F.: «Método de la ponderación y sistema competencial». En: Arroyo Jiménez, J. et al. *Ponderación y Derecho Administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 2009.

—— «Autonomía Municipal». *II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Santander: 2 de febrero de 2007. Texto disponible en: (http://grupos.unican.es/ada/2007%20AEPDA/Autonomia%20Local_Velasco.pdf, última consulta, 25.09.08).

Velasco Rico, C.: «Territorialidad, extraterritorialidad e interés. Análisis comparado de los sistemas de distribución de competencias de Estados Unidos, Canadá, Austria, Alemania e Italia: lecciones para el Estado Autonómico». En: *Indret. Revista para el análisis del Derecho*, núm. 2 (2011), pp. 1-56.

—— «Alcance territorial de las competencias autonómicas y puntos de conexión». En: *Revista Catalana de Dret Públic*, *Especial sobre la Reforma del Estatuto* (2010), pp. 302 y ss.

—— *Competències d'execució, territori i punts de connexió*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, 2004. (Trabajo mecanografiado).

Vergottini, G.: *Diritto Costituzionale Comparato*. Padua: Cedam, 1993.

Vilaseca Marcet, J.M.: «Traspaso de Servicios». En: VVAA. *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Cataluña* (Vol. I). Barcelona: 1990, pp. 347-359.

Villar Palasí, J.L y Villar Escurra, J.L.: *Principios de Derecho Administrativo*. Vol. I. Madrid: Universidad Complutense, 1ª ed., 1982.

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 31/2010». En: *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, Ejemplar dedicado a la STC 31/2010 (2011).

—— En: «Les competències de la Generalitat de Catalunya a l'Estatut de 2006: Objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb els altres Estatuts reformats». En: VVAA: *La distribució de competències en el nou Estatut*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, 2007, pp. 13-51.

—— «En defensa dels Estatuts d'Autonomia com a normes delimitadores de competències». En: *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 1, (2005), pp. 97-130.

—— «España – Líneas generales de la distribución de competencias». En: Argullol i Murgadas, E.: *Federalismo y Autonomía. La ordenación de las instituciones y los poderes en los estados compuestos*. Barcelona: Ariel-Observatori de l'Evolució de les Institucions, 2004.

—— «La libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libertad de circulación de bienes (artículo 139.2 de la CE). En: VVAA. *La función del artículo 149.1.1 en el sistema de distribución de competencias*. Barcelona: Generalitat de Catalunya – Institut d'Estudis Autonòmics, 1992.

—— «Soberanía, Autonomía, interés general... y el retorno del jurista persa». En: *Revista Vasca de Administración Pública*, (núm. 25), enero-abril, 1990, pp. 77-101.

—— *Materias competenciales y Tribunal Constitucional. La delimitación de los ámbitos materiales de las competencias en la jurisprudencia constitucional*. Barcelona: Ariel, 1989.

Viver Pi-Sunyer, C. *et al*.: *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

VVAA.: *Estatuto y Unión Europea*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2008.

—— *Informe Comunidades Autonómas 2007*. Barcelona: Institut de Dret Públic, 2008.

—— *La distribució de competències en el nou Estatut*. Barcelona: Generalitat de Catalunya – IEA, 2007.

—— *Estudios en homenaje al profesor Pérez de Ayala*. Madrid: Dykinson, 2007.

—— *Territorio y Autonomía. El alcance territorial de las competencias autonómicas*. Barcelona: *Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonómics*, 2006.
—— *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 1, (2005).
—— *Estudios sobre la Reforma del Estatuto*. Barcelona: Instituto de Estudios Autonómicos, 2004.
—— *El funcionamiento del Estado Autonómico*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1999.
—— *Función ejecutiva y administración territorial: Seminario, Barcelona, 9 de octubre de 1996*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-IEA, 1997.
—— *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya – Institut d'Estudis Autonòmics, 1995.
—— *La función del artículo 149.1.1ª de la CE en el sistema de distribución de competencias*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, 1992.
—— *El sistema económico en la Constitución española: XV Jornadas de Estudio*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, 1994.
—— *Comentarios al Estatuto de Autonomía*. (3 Vols.). Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1990.
—— *Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*. Madrid: Civitas, 1989.

WECKMANN, L.: *El pensamiento político medieval y los orígenes del Derecho Internacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 1993.

YANES YANES, P.: «Génesis y opciones de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia. En: *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 221, (2002), pp. 45-58.

YANGUAS MESSÍA, J.: *Derecho Internacional Privado*. 3ª ed. Madrid: Reus, 1971.

ZAFRA VÍCTOR, M.: «La dimensión política de la legislación básica» En: *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 33, (1992), pp. 157-174.

Col·lecció
Institut
d'Estudis
Autonòmics
80

La ordenación de la distribución de competencias en el Estado compuesto es una de las cuestiones más complejas de la Constitución de 1978. Este trabajo analiza la delimitación de los campos materiales en que se proyectan las potestades públicas de los diversos entes territoriales, concretamente, en los conceptos y circunstancias que han de contribuir a su delimitación desde un punto de vista territorial, es decir, analiza el uso de los denominados puntos de conexión. En el trabajo se estudia la relación entre los puntos de conexión empleados y el principio de territorialidad de las competencias autonómicas. Igualmente, se examina particularizadamente la incidencia del interés suprautonómico y de la supraterriorialidad de los objetos sobre los que deben ejercerse las potestades públicas como elementos para justificar la retención de facultades en manos del Estado.

En el libro se establece qué son y cuáles son los puntos de conexión que aparecen en el bloque de la constitucionalidad y en sus normas de rango inferior como las normas de traspaso de servicio. Asimismo, se analizan los puntos de conexión que se han ido incorporando a la legislación básica y se presta una particular atención a la incapacidad ésta para establecer o reinterpretar puntos de conexión establecidos en los Estatutos de Autonomía.

Finalmente, este trabajo analiza la regulación de los puntos de conexión en el Estatuto de Cataluña de 2006 y a sus previsiones concretas. Este punto se encabeza con un análisis sobre la posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes, aspecto en que más sorprende la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, que se aparta de sus propios planteamientos recientes (sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Valencia) sin una argumentación consistente