

# La nueva delimitación competencial

Juan PÉREZ MAS

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. – II. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS. – III. EL PAPEL COMPETENCIAL DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: 1. Principio dispositivo: núcleo esencial del orden competencial. 2. Parte integrante del Bloque de Constitucionalidad. 3. Contenido necesario de los Estatutos de Autonomía. – IV. CONTENIDO COMPETENCIAL DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN: 1. Disposiciones Generales: a) Asunción expresa de competencias. b) Principio de territorialidad. c) Principio de neutralidad. d) Derechos y principios rectores. e) Principio de prevalencia. f) Principio de supletoriedad del Derecho estatal. 2. Contenido funcional de las competencias: a) Definición de las facultades o potestades autonómicas. b) Competencias exclusivas. c) Competencias compartidas. d) Competencias ejecutivas. e) Competencias de participación. 3. Contenido material de las competencias: a) Materias contenidas en el Título V. b) Actividad de fomento c) Submaterias. d) Materias dispersas por el texto estatutario. – V. CONCLUSIÓN.

## I. INTRODUCCIÓN

La distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas constituye uno de los ejes fundamentales, si no el principal, de la vertebración de la organización territorial del Estado español acogida en la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 (denominada jurisprudencialmente como “Estado Autonómico”). La propia Carta Magna, a la par que determina las competencias que el Estado debe ejercer dentro de esa organización territorial, asigna en su artículo 147.d) a los Estatutos de Autonomía, como uno de sus principales cometidos, la delimitación de las competencias de las distintas Comunidades Autónomas, competencias que, siendo el objeto del presente estudio, delimitarán el verdadero alcance de la autonomía asumida por los entes territoriales autonómicos, el ámbito de poder real (aunque limitado y subordinado a la soberanía nacional) que éstos pueden ejercer y, en consecuencia, el auténtico grado de descentralización del mencionado Estado Autonómico.

El contenido del vigente Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril (en lo sucesivo EAAr) permite hablar de una “nueva delimitación competencial” en cuanto ésta, como analizaré en el presente estudio, reviste importantes novedades respecto de la prevista anteriormente en el Estatuto de Autonomía de 1982 y sus posteriores reformas de 1994 y 1996, siendo tales novedades deudoras, en muchos aspectos, de textos estatutarios de otras Comunidades Autónomas aprobados en la misma legislatura con anterioridad al texto aragonés (conocidos en algunos foros como “Estatutos de tercera generación”), siendo especialmente relevante la influencia sobre esta cuestión del texto definitivo del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña (aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), aunque el texto aragonés, más prudente en sus contenidos y aprobado por un amplio respaldo en el marco parlamentario estatal y aragonés, ha sido ajeno a la fuerte polémica política y jurídica que ha generado el texto catalán.

Precisamente, en este sentido debe destacarse que el sistema de delimitación competencial del nuevo EAAr, al menos en sus planteamientos generales, no ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad por ninguna de las instituciones legitimadas para ello, habiendo sido objeto de litigio constitucional únicamente los aspectos de carácter hidráulico, incluidas, eso sí, las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de aguas.

Ello en contraposición con el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que ha sido objeto de diversos y amplios recursos de inconstitucionalidad que afectan sustancialmente a su sistema de delimitación competencial. Sin embargo, la decisión que al respecto recaiga en el Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña podría repercutir, a mi juicio, en el EAAr, pues si bien el Fallo del Tribunal Constitucional no le afectaría directamente anulando precepto alguno del EAAr, sí indirectamente, en cuanto el criterio sentado por dicho Tribunal podría ser invocado a través de las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por jueces y tribunales en el seno de los procedimientos judiciales, así como a través de los conflictos de competencias que pudieran plantearse ante el Tribunal Constitucional por el Estado u otras Comunidades Autónomas, sin perjuicio, por supuesto, del principio de interpretación de los Estatutos de Autonomía conforme a la Constitución, al que luego me referiré.

Al margen de este conflicto jurisdiccional, la introducción de dichas novedades en la delimitación competencial del EAAr, aún cuando haya podido suponer un claro avance en el grado de autonomía alcanzado por la Comunidad Autónoma de Aragón, no ha pretendido una ruptura o quebrantamiento sustancial del sistema de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas acogido por la Constitución Española y desarro-

llado por la doctrina del Tribunal Constitucional, doctrina que, precisamente, se ha pretendido incorporar expresamente al EAAR, en cuanto éste constituye, a su vez, un texto normativo integrante del denominado “bloque de constitucionalidad” (conjunto normativo, incluido el texto constitucional, que permite apreciar la constitucionalidad de las normas jurídicas).

Dentro de estas novedades contenidas en el EAAR, que iré analizando a lo largo del presente estudio, debo destacar las siguientes:

- a) se asumen competencias sobre nuevas materias no asumidas anteriormente: policía autonómica, consultas populares, seguridad privada, protección de datos de carácter personal, políticas de integración de inmigrantes, función pública inspectora en materia de trabajo, sistema penitenciario, régimen económico de la Seguridad Social, etc.,
- b) se asumen nuevas funciones respecto de materias ya asumidas en los textos estatutarios anteriores, así, por ejemplo, se asumen competencias exclusivas en materia de asociaciones o compartidas en materia de crédito, banca y seguros cuando anteriormente únicamente se asumían competencias de ejecución,
- c) se emplea un mayor grado de detalle en la delimitación de las materias respecto de las cuales se asumen competencias, apareciendo las denominadas “submaterias”, como sectores materiales desglosados del principal,
- d) se introduce una cláusula de cierre en el artículo 80, de la que resulta el carácter meramente enunciativo, no taxativo, de las submaterias detalladas dentro de cada concepto competencial
- e) se otorga un tratamiento singular y diferenciado para la asunción de competencias sobre determinadas materias: aguas y medios de comunicación social, manteniendo, a su vez, el ya dispensado en el texto reformado en 1996 para la enseñanza y la policía, aunque configurándose esta última en el nuevo Estatuto como un cuerpo policial autonómico propio,
- f) se regula de forma específica la competencia de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de la actividad de fomento (subvenciones públicas),
- g) se asumen competencias fuera del Título estatutario destinado a la delimitación competencial,
- h) se define con mayor detalle el contenido funcional de las competencias asumidas (exclusivas, compartidas y de ejecución) incluyendo algunas importantes novedades que tratan de dotar de mayores garantías el efectivo ejercicio de las competencias autonómicas,
- i) aparecen las denominadas “competencias de participación”

Todas estas novedades introducidas por el nuevo EAAR parecen responder al objetivo consagrado en el propio **Preámbulo** del mismo (denominación dada por la Corrección de errores publicada en el BOA de 14 de diciembre de 2007, pues en el texto original se denominaba “Exposición de Motivos”), en cuanto señala que dicho Estatuto “*amplía y consolida espacios competenciales*”, pues no sólo pretende aumentar las materias sobre las que asume competencias la Comunidad Autónoma, sino mejorar el contenido funcional de estas competencias y, sobre todo, garantizar el efectivo ejercicio de las mismas (lo que se ha venido a denominar como “blindaje” competencial), especialmente, frente a la expansiva actividad normativa del Estado (manifestada, fundamentalmente, en su normativa básica y en la dictada en ejercicio de sus competencias horizontales) e incluso al impredecible devenir de la doctrina del Tribunal Constitucional.

## **II. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS**

Como anticipaba anteriormente, la delimitación competencial prevista en el nuevo EAAR, aunque introduce importantes novedades respecto a los textos estatutarios anteriores, trata de insertarse en el sistema de distribución competencial establecido por la Constitución Española y consolidado por la numerosa jurisprudencia dictada al efecto por el Tribunal Constitucional. Es más, gran parte de las novedades del nuevo Estatuto en materia de delimitación competencial consisten, fundamentalmente, en introducir de forma expresa en dicho texto normativo (integrante del bloque de constitucionalidad), la doctrina contenida en las Sentencias del propio Tribunal Constitucional al interpretar el sistema de delimitación competencial establecido en la Constitución.

Precisamente, porque la delimitación competencial del nuevo EAAR parte necesariamente del orden competencial constitucional (y su interpretación jurisprudencial), entiendo que debe incluirse en el presente análisis una breve y somera referencia a su configuración:

1º) En primer lugar, la Constitución Española, optando al igual que otras Constituciones de Estados descentralizados por un sistema de listas competenciales, establece en el artículo 149.1 un listado de competencias que se reserva en exclusiva al Estado, sin perjuicio de que, con arreglo al artículo 150.2 de la Carta Magna, “*el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante una Ley Orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación*”.

2º) El artículo 149.3 de la Constitución Española, en su inciso 1º, acogiendo el denominado doctrinalmente “*principio dispositivo*”, prevé que las Comunidades Autónomas “podrán” asumir, a través de sus Estatutos de Auto-

nomía, cualesquiera otras competencias distintas a las atribuidas expresamente al Estado por la Constitución (enumeradas en el artículo 149.1), sin perjuicio de que, con arreglo nuevamente al citado artículo 150.2 de la Constitución, tales competencias les puedan ser transferidas directamente por el legislador estatal sin necesidad de expreso reconocimiento estatutario.

3º) En tercer lugar, el artículo 149.3, inciso 2º, como cláusula residual, atribuye al Estado la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por las CCAA en sus Estatutos de Autonomía, en coherencia con el principio dispositivo consagrado en el párrafo inmediatamente anterior.

No obstante, este precepto apenas ha tenido aplicación dado el criterio integrador seguido por el Tribunal Constitucional al interpretar la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Así, en su Sentencia 133/97 manifiesta:

*“Sin embargo, del mero dato de la omisión de una referencia de tales características al «Mercado de Valores» no puede extraerse la conclusión de que dicha materia no se encuentre incluida como tal en el sistema de distribución competencial, ni tampoco obliga a acudir a la cláusula residual del art. 149.3 C.E. (SSTC 123/1984, F.J.2 y 180/1992, F.J.4.). Para acudir a dicha cláusula es necesario que el problema no pueda quedar resuelto con los criterios interpretativos ordinarios (SSTC 123/1984, F.J.2., y 180/1992, F.J.4.), esto es, averiguando si, por encima y con independencia de las rúbricas o denominaciones empleadas por la Constitución o por los Estatutos de Autonomía, ha sido incluida en una u otros una materia entendida como conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la realidad social.”*

4º) Asumida la titularidad de una competencia por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía (o, en su caso, a través de una Ley Orgánica de transferencias o delegación), su ejercicio material requiere el previo traspaso o transferencia a las mismas, por parte del Estado, de los medios personales y materiales necesarios para ello, debiendo estar recogidas las bases de dichos traspasos en los propios Estatutos de Autonomía, tal y como dispone el artículo 147.2.d) de la Constitución.

### III. EL PAPEL COMPETENCIAL DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Partiendo de la doble consideración que el artículo 147.1 de la Constitución atribuye a los Estatutos de Autonomía, como norma institucional básica de las Comunidades Autónomas y, a su vez, como Ley Orgánica estatal integrante del ordenamiento jurídico del Estado y subordinada, por tanto, jerárquicamente a la Constitución, dichos Estatutos de Autonomía se configuran como instrumento fundamental dentro del orden de delimitación competencial, debiendo realizar algunos breves consideraciones sobre esta cuestión antes de abordar el análisis concreto del EAAr.

## 1. Principio dispositivo: núcleo esencial del orden competencial

Dentro del sistema de distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, los Estatutos de Autonomía asumen un trascendental protagonismo junto con el texto constitucional, en atención al ya mencionado “principio dispositivo” derivado de los artículos 148.1 y 2 y del artículo 149.3.1º de la Constitución, de acuerdo con los cuales, las Comunidades Autónomas, respetando el marco fijado en la Constitución (ya sean, transitoriamente por plazo de 5 años, las materias descritas en el artículo 148.1 de la Constitución, ya sean las previstas en el artículo 149.1 de la misma), deberán determinar en sus Estatutos de Autonomía las competencias que potestativamente deseen asumir (sin perjuicio de las Leyes de transferencias ya descritas), por lo que dichos Estatutos se configuran como complemento necesario del texto constitucional a la hora de delimitar la distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas.

Al respecto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional indica que el orden competencial está fijado por la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía, de manera que *“el legislador estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las CC.AA. sin una expresa previsión constitucional o estatutaria”* (F.J.4º STC 76/1983), excepción que incluye los supuestos descritos con carácter general en el artículo 150 de la Constitución (Leyes de armonización, de transferencias o marco) así como los supuestos concretos y específicos dispersos por dichos textos normativos (pudiendo citar, como ejemplo, el artículo 149.1.29 de la Constitución para la seguridad pública o el artículo 77.17ª del nuevo EAAr para la defensa de la competencia, que supeditan las competencias autonómicas a lo dispuesto en la legislación estatal).

## 2. Parte integrante del Bloque de constitucionalidad

En esta misma línea, como ya antes anticipaba, debemos tener en cuenta que los Estatutos de Autonomía forman parte, junto con el texto constitucional, del denominado “Bloque de Constitucionalidad”, que sirve de parámetro de constitucionalidad de las Leyes, tal y como dispone el artículo 28.1 de la Ley Orgánica 2/79, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional: *“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”*.

### 3. Contenido necesario del Estatuto de Autonomía

Al margen de la previsión de los artículos 148 y 149.3.1º de la Constitución, al remitir a los Estatutos de Autonomía, conforme al referido “principio dispositivo”, la determinación de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, es el artículo 147.2.d) del texto constitucional el que expresamente dispone que dentro del contenido necesario de los Estatutos de Autonomía deberán incluirse “*Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas*”. Ello sin perjuicio, como ya advertí, de la hipotética existencia de Leyes de transferencias o delegación que asignasen competencias a las Comunidades Autónomas sin necesidad de que tuviesen reflejo expreso en los correspondientes Estatutos autonómicos.

## IV. CONTENIDO COMPETENCIAL DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN

De acuerdo con el artículo 147.2.d) de la Constitución, el vigente EAAr dedica su Título V (artículos 70 a 80) a las “*Competencias de la Comunidad Autónoma*”, lo que será objeto del presente estudio, sin perjuicio de que algunas de las competencias autonómicas se recojan en otros preceptos de dicho Estatuto.

Pero las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Aragón en su vigente EAAr, es decir, los poderes asumidos para el ejercicio de su autonomía, tienen una doble vertiente que debe complementarse mutuamente:

- a) un **contenido material**: consistente en la determinación de las materias o sectores de la realidad social sobre los que puede actuar e intervenir la Comunidad Autónoma en ejercicio del poder limitado propio de su autonomía
- b) un **contenido funcional**: consistente en la delimitación de las concretas facultades o potestades que puede ejercer la Comunidad Autónoma sobre esas materias.

No obstante, antes de adentrarse en el estudio del contenido (material y funcional) de tales competencias, deben analizarse un serie de disposiciones generales sobre las mismas recogidas en el propio EAAr.

### 1. Disposiciones generales

Dentro del nuevo EAAr se recogen una serie de disposiciones generales sobre las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón, algunas contenidas en el Título V, dedicado a esta cuestión, mientras que otras disposiciones aparecen dispersas por el texto estatutario:

A) En primer lugar, en el artículo 70.1, dando inicio al referido Título V, se recoge la **asunción expresa** por parte de la Comunidad Autónoma de Ara-

gón **de competencias** sobre las materias incluidas en el referido Título V, cuyo ejercicio respetará la Constitución y el propio Estatuto.

Debe añadirse que existen otras competencias asumidas por la Comunidad Autónoma fuera del referido Título V del EAAr, a lo que también me referiré posteriormente.

Y en cuanto a la asunción de otras competencias distintas a las contenidas en el vigente EAAr, ha de tenerse en cuenta la previsión expresa en su Disposición Adicional 4ª (aún cuando no sea necesaria dicha previsión) de la posibilidad de ampliar mediante leyes orgánicas de transferencia o delegación su acervo competencial respecto de materias de titularidad estatal, ya sea de las comprendidas expresamente en el artículo 149.1 de la Constitución, ya sea de las que, omitidas en tal precepto, no han sido asumidas por dicho Estatuto, siendo, por tanto, de competencia estatal conforme al mencionado artículo 149.3.2º de la Constitución.

**B)** En segundo lugar, se recoge en dicho Título V el **principio de territorialidad**, que constituye un límite para el ejercicio de las competencias autonómicas fundado en “*la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades*” (SSTC 132/96 y 44/84), Así, conforme a lo dispuesto en el artículo 70.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón (en el mismo sentido que el artículo 9 del mismo texto sobre la eficacia de las normas), “*el ejercicio de las competencias autonómicas desplegará su eficacia en el territorio de Aragón*”, admitiendo, no obstante, el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia que se puedan producir consecuencias de hecho fuera de su territorio pues, en caso contrario, quedarían privadas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación (STC 44/2007, STC 33/2005, STC 329/93, STC 44/84, STC 184/81).

Este principio de territorialidad admite, en el propio EAAr dos excepciones:

- a) los supuestos en que el propio EAAr o la legislación estatal admiten expresamente la eficacia jurídica extraterritorial de las disposiciones y actos de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículo 70.2 EAAr), lo que afecta especialmente al Derecho foral de Aragón, que goza de eficacia personal, siendo de aplicación a quienes ostenten la vecindad civil aragonesa, salvo excepciones legales, según establece el artículo 9.2 del EAAr.
- b) aquellas situaciones en las que el objeto de las competencias aragonesas tiene alcance territorial superior al del territorio de Aragón (artículo 70.3 EAAr), en cuyo caso se permite (o se limita, según la perspectiva) el ejercicio de competencias por parte de la Comunidad Autónoma sobre la parte de dicho objeto situada en su territorio, aun-

que sujetando dicho ejercicio a la colaboración con otras Comunidades Autónomas o, subsidiariamente, a las facultades estatales de coordinación de las Comunidades Autónomas afectadas.

De manera que, en estas situaciones de extraterritorialidad, el artículo 70.3 del EAAr trata de proteger las competencias autonómicas frente a la intervención estatal siempre que sea posible la colaboración con las Comunidades Autónomas colindantes, así como reservando, en su defecto, la facultad del Estado de coordinar a las mismas, de acuerdo con el criterio sentado por la Sentencias del Tribunal Constitucional 33/2005 y 329/93, disponiendo esta última lo siguiente: “F.J.4º. (...) en casos extraordinarios y a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad, podría ceder la competencia autonómica en favor del Estado. Sin embargo, la norma cuestionada no se limita solo a estos supuestos (...) sino que hace de la intervención ejecutiva del Estado una situación normal (...), incluyendo aquellos casos en los que la simple coordinación de la actuación propia de cada una de las Comunidades Autónomas afectadas podría conseguir el mismo o un mejor resultado sin quiebra ni restricción de las competencias de las Comunidades Autónomas afectadas.”

C) Fuera del mencionado Título V del EAAr, se contiene el denominado “**principio de neutralidad**”, acogido por la doctrina del Tribunal Constitucional, en virtud del cual la adhesión de España a la Unión Europea es neutral respecto del reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas y, por tanto, la necesidad de aplicar la normativa comunitaria no altera la distribución competencial delimitada en la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

En este sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional, entre otras, en la Sentencia 141/93, según la cual “*la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que (...) no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias, pues la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como establece el artículo 9.1 de la Norma fundamental (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991, 236/1991 y 79/1992). Por consiguiente, la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostenta la competencia según las reglas de Derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario (SSTC 236/1991 y 79/1992)*”.

En concreto, el artículo 93.2 del EAAr establece al respecto lo siguiente: “*La Comunidad Autónoma de Aragón aplica y desarrolla el Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias. La existencia de una regulación europea no modi-*

*fica la distribución interna de competencias que establecen la Constitución y el presente Estatuto”.*

Este principio de neutralidad se hace extensivo en el EAAr al Derecho Internacional Público, en cuanto el artículo 97.3 de dicho texto legal preceptúa que *“La Comunidad Autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución, dentro de su territorio, de los tratados internacionales y actos normativos de las organizaciones internacionales en lo que afecten a las materias propias de las competencias de la Comunidad Autónoma”.*

**D)** También ajeno al referido Título V, debe ponerse de relieve que, de acuerdo con el artículo 6.3 del EAAr, los **derechos y principios rectores** recogidos en el propio Estatuto no afectan en modo alguno al orden de distribución competencial.

Así, el artículo 6.3 del EAAr prevé que los derechos y deberes de los aragoneses y los principios rectores de las políticas públicas reconocidos en el Título I del EAAr *“no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes”.*

**E)** Aún cuando únicamente resulta aplicable en el ámbito de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, debo aludir dentro de estas disposiciones generales al **principio de prevalencia del Derecho autonómico** recogido en el artículo 80.2 del EAAr, que dispone que *“el Derecho propio de Aragón será aplicable en su territorio con preferencia a cualquier otro”.*

De este modo, añadiendo el requisito de la territorialidad, supone una mera plasmación, *a contrario sensu*, del principio de Prevalencia del Derecho Estatal consagrado en el artículo 149.3.2º inciso, *in fine*, de la Constitución Española, que establece lo siguiente: *“(…) al Estado cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas”.*

Por tanto, esta cláusula de prevalencia del Derecho autonómico, al igual que la del Derecho estatal, en su caso, interviene exclusivamente como una norma de conflicto entre normas estatales y autonómicas a emplear por el operador jurídico, no como una norma de delimitación competencial. Siendo de aplicación, por tanto, esta regla sólo cuando las normas en conflicto se hayan dictado en el ámbito de su respectiva competencia, pues en caso contrario habría de procederse a la declaración de inconstitucionalidad de la norma estatal o autonómica que se hubiere extralimitado.

**F)** Por último, dentro de las disposiciones generales en materia competencial del vigente EAAr, me referiré a la omisión, entiendo que deliberada, del **principio de supletoriedad del Derecho estatal**, sí recogida en el artículo 41.2 del texto estatutario precedente con la siguiente redacción: *“En defecto de Derecho propio, será de aplicación, como supletorio, el Derecho general del Estado”.*

No es necesaria la expresa inclusión de dicha cláusula en el EAAr, resultando de aplicación con arreglo a su reconocimiento constitucional en el último inciso del artículo 149.3 de la Constitución: “*El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas*”.

Pero, aún cuando no se recoja en el vigente EAAr, debe tenerse en cuenta la aplicación del referido principio de supletoriedad por su incidencia competencial, configurándose en nuestro ordenamiento jurídico como una cláusula de cierre, una técnica de integración a emplear por el operador jurídico, de manera que, ante la ausencia de norma aplicable en el ordenamiento autonómico sobre una materia de su competencia y la existencia de una norma estatal sobre esa misma materia, se evite la concurrencia de una laguna o vacío legislativo, aplicando subsidiariamente la norma estatal.

No obstante, en la aplicación de esta cláusula de supletoriedad, debe atenderse al criterio del Tribunal Constitucional que le niega la condición de cláusula universal de atribución de competencias sobre cualquier materia a favor del Estado (STC 15/89 y 147/91), incluso para dictar legislación de desarrollo de su propia legislación básica cuando carezca de título competencial para ello (STC 118/96 y 61/97) o para derogar su propia normativa preconstitucional cuando ya carece de competencias exclusivas sobre la materia (STC 61/97).

### **3. Contenido funcional de las competencias**

#### *A) Definición de las facultades o potestades autonómicas*

El EEAR, al igual que en los textos anteriores y en los de las restantes Comunidades Autónomas, agrupa (con más o menos acierto) las competencias asumidas atendiendo al grado de responsabilidad acogido, es decir, a las facultades, potestades o funciones que atribuye para su ejercicio a la Comunidad Autónoma, distinguiéndose así las competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas.

Pero lo que resulta novedoso del presente Estatuto es el mayor grado de detalle empleado para la definición del contenido funcional de las competencias respecto de la definición recogida en los textos anteriores, así como el contenido de tal definición, cuya constitucionalidad, en algunos de sus aspectos, es objeto de debate en el ámbito doctrinal, como antes señalaba.

De este modo, el EAAr, antes de comenzar el listado de materias sobre las que se asumen competencias en cada uno de los diferentes bloques (competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas), incluye una definición general y detallada del contenido funcional de la competencia asumida.

Esta definición más detallada del contenido funcional de las competencias parece obedecer al objetivo de ampliación y consolidación de los espacios competenciales al que alude el Preámbulo del Estatuto, ya que su constancia

expresa en el texto estatutario (integrante del Bloque de Constitucionalidad, aunque subordinado, eso sí, a la Constitución) pretende garantizar su ejercicio, bien evitando la injerencia del Estado en dicha facultad a través de su normativa básica (legal y reglamentaria) o de la invocación de títulos competenciales horizontales, bien otorgando mayor margen de actuación a la Comunidad Autónoma en el ejercicio de su función ejecutiva.

De este modo, en atención a las facultades o funciones asumidas por las Comunidades Autónomas, tal y como antes apuntaba, se distinguen las competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas.

#### *B) Competencias exclusivas*

En estos casos, el artículo 71 del EAAr atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón “*el ejercicio de la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución*”, abarcando todas las funciones que los poderes públicos pueden ejercer sobre una determinada materia.

Primeramente, debe ponerse de relieve que el EAAr incluye como novedad, en su artículo 44, la posibilidad de ejercer esa potestad legislativa, no sólo mediante Leyes (artículo 42) y Decretos Legislativos (artículo 43 EAAr), como ya reconocía el texto estatutario anterior en su artículo 15, sino también a través de Decretos Leyes dictados por el Gobierno de Aragón en casos de extraordinaria y urgente necesidad, siendo objeto en la presente obra de un apartado específico.

Por otra parte, junto a las funciones normativas, corresponde a la Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus competencias exclusivas, la función ejecutiva, siendo, por tanto, responsable de la aplicación de su propia normativa legal y reglamentaria, remitiéndome a lo expuesto posteriormente sobre esta cuestión al analizar las competencias ejecutivas.

En cuanto a la referencia a los artículos 140 y 149.1 se deriva del necesario respeto que las CCAA deben guardar, en el ejercicio de sus competencias, a la autonomía local consagrada en el artículo 140 de la Constitución, así como a las competencias exclusivas del Estado recogidas en el artículo 149.1 del texto constitucional, en base a las cuales el Estado puede intervenir en las materias sobre las que la Comunidad Autónoma ha asumido formalmente competencias exclusivas.

Sobre esta última cuestión deben realizarse una serie de consideraciones:

1) En ocasiones, el uso de la expresión “exclusivas” no se realiza de forma rigurosa, englobando en tal concepto lo que son auténticas competencias compartidas e incluso ejecutivas de la Comunidad Autónoma, existiendo en el artículo 149.1 una atribución expresa de competencias a favor del Estado

sobre esas mismas materias. A pesar de que el presente EAAr afina mucho más la redacción en este sentido respecto de textos anteriores, ajustándose a las verdaderas funciones asumidas sobre cada materia, siguen existiendo supuestos en los que se asumen competencias exclusivas sobre unas materias respecto de las cuales el Estado, a través del artículo 149.1 de la Constitución, ostenta expresamente la titularidad de la competencia para dictar la legislación básica o, incluso, la legislación plena sobre dichas materias.

Es el caso, por ejemplo, de las competencias exclusivas asumidas por la Comunidad Autónoma de Aragón sobre las siguientes materias:

- montes y vías pecuarias, (artículo 71.20<sup>a</sup> EAAr), atribuyendo al Estado el artículo 149.1.23<sup>a</sup> de la Constitución competencias sobre “*La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias*”.
- sanidad (artículo 71.55<sup>a</sup> EAAr), correspondiendo al Estado la competencia sobre “*Bases y coordinación general de la sanidad*” conforme al artículo 149.1.16<sup>a</sup> de la Constitución.

Pero al margen del mayor o menor acierto en la calificación de las competencias asumidas en base a su contenido funcional, es de aplicación el principio de interpretación de los Estatutos de Autonomía conforme a la Constitución, tal y como acoge el Tribunal Constitucional en su Sentencia 18/82: “*Ello supone, entre otras posibles consecuencias, que el EA, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la CE y que, por ello, los marcos competenciales que la CE establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del EA, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la CA*”.

2) En otros casos, asumiendo la Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre ciertas materias no recogidas expresamente en el artículo 149.1 de la Constitución, el Estado puede intervenir sobre dichas materias afectando a la exclusividad de la competencia autonómica al amparo de diversos títulos competenciales estatales de carácter horizontal plasmados en aquel precepto constitucional, de entre los que cabe destacar:

- el artículo 149.1.1<sup>a</sup>: La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
- el artículo 149.1.6<sup>a</sup>: Legislación mercantil
- el artículo 149.1.8<sup>a</sup>: Legislación civil
- el artículo 149.1.13<sup>a</sup>: Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica
- el artículo 149.1.18<sup>a</sup>: Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

De este modo, son numerosas las materias en las que el Estado ha intervenido amparándose en estos títulos competenciales horizontales, requiriendo una mención especial el artículo 149.1.13<sup>a</sup>, que ha experimentado una importante despliegue como título competencial estatal avalado por el Tribunal Constitucional, aún cuando éste ha puesto de manifiesto la “*necesidad de interpretar restrictivamente este título horizontal*” (SSTC 332/2005; y 45/2001), afectando así, entre otras, a materias como el urbanismo (STC 61/97), la vivienda (STC 152/88), la agricultura y la ganadería (STC 61/97), el comercio (STC 124/2003), la industria (STC 332/2005) o el turismo (STC 242/99), sobre las que la Comunidad Autónoma de Aragón asume competencias exclusivas en el artículo 71 de su Estatuto de Autonomía.

Precisamente, teniendo en cuenta la incidencia de este título competencial horizontal en todas las competencias de la Comunidad Autónoma que revistan contenido económico, el artículo 99.2 del vigente EAAr ha previsto la siguiente redacción: “*La Comunidad Autónoma ejercerá las competencias de naturaleza económica que se le reconocen en el presente Estatuto de acuerdo con la ordenación de la actividad económica general, los objetivos de política social y económica del Estado y dentro del pleno respeto a la libertad de empresa y competencia en el marco de la economía de mercado.*”

3) No se han introducido en el Estatuto de Autonomía de Aragón expresiones similares a las previstas en el Estatuto catalán que traten de reforzar la protección de la exclusividad de estas competencias frente a la intervención del Estado al amparo de sus títulos competenciales horizontales previstos en el artículo 149.1 de la Constitución. Así, el artículo 110 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone que “*corresponde únicamente a la Generalitat el ejercicio de estas potestades*”, añadiendo en los preceptos destinados a determinadas materias una referencia expresa al respeto a concretos títulos competenciales horizontales del artículo 149.1 de la Constitución que entiende que pueden tener incidencia sobre dichas materias. Tal es el caso, por ejemplo, de su artículo 120.1 que atribuye competencias exclusivas a la Comunidad Autónoma en materia de cajas de ahorros con domicilio en Cataluña, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuyen los artículos 149.1.11<sup>a</sup> y 13<sup>a</sup> de la Constitución (bases de la ordenación del crédito, banca y seguros y, respectivamente, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica).

4) Dentro de estas competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Aragón afectadas por las competencias estatales, haré una referencia específica a las competencias sobre materias de contenido cultural (cultura, museos, archivos, bibliotecas, cinematografía, patrimonio cultural o espectáculos), donde el Estado podría entenderse facultado para intervenir al amparo del artículo 149.2 de la Constitución: “*Sin perjuicio de las competencias que podrán asu-*

*mir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas”.*

Sobre este peculiar título competencial, el Tribunal Constitucional ha sentado un criterio restrictivo de la competencia estatal en materias de contenido cultural. De este modo, señala (entre otras, STC 109/96): *“la competencia sobre cultura no puede convertirse en un título universal desde el que puedan realizarse indistintamente todas y las mismas funciones que pueden realizarse desde otras competencias específicas que tienen aspectos culturales, con el argumento de que esos aspectos permiten una intervención superpuesta y duplicada. Debe tenerse presente que son muchas las materias competenciales específicamente contempladas en el bloque de la constitucionalidad que tienen un contenido cultural, desde la enseñanza hasta los diversos medios de comunicación social, pasando por las bibliotecas, los espectáculos, el deporte o la artesanía. Por ello, aceptar que desde la competencia de cultura pudieran realizarse, sin ningún límite, cualquier actividad de normación o de ejecución sería tanto como convertir en concurrentes, no ya las competencias sobre cultura, sino la competencia de cultura del Estado con todas las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas con elementos culturales”.*

#### C) Competencias compartidas

Señala el artículo 75 del EAAr lo siguiente: *“En el ámbito de las competencias compartidas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado en normas con rango de Ley, excepto en los casos que se determinen de acuerdo con la Constitución, desarrollando políticas propias”.*

La concreción de las facultades correspondientes a la Comunidad Autónoma de Aragón en el ámbito de las competencias compartidas cuenta con dos novedades respecto al texto anterior, a diferencia del artículo 111 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, que añade alguna más. Ambas novedades pretenden garantizar el efectivo ejercicio de las competencias autonómicas de desarrollo de la legislación básica estatal limitando formal y materialmente el alcance y la extensión de ésta última en consonancia con la doctrina del Tribunal Constitucional.

En concreto, la Sentencia 69/88 del Tribunal Constitucional señala que *“la función de defensa del sistema de distribución de competencias que a este Tribunal confieren los arts. 161.1 c) de la Constitución y 59 de su Ley Orgánica tiene que venir orientada por dos esenciales finalidades: procurar que la definición de lo básico no quede a la libre disposición del Estado en evitación de que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas y velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas como*

*norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango y estructura”.*

a) Materialmente, el artículo 75 del EAAr habilita a la Comunidad Autónoma de Aragón a “*desarrollar políticas propias*” en el ejercicio de sus competencias compartidas, lo que implica que el contenido de la legislación básica estatal no podrá ser tan completa o detallada que vacíe de contenido la competencia de la Comunidad Autónoma, impidiéndole el desarrollo de políticas propias diferenciadas de las de otras Comunidades Autónomas, como reconoce, entre otras, la Sentencia de 50/99:

*“ Como hemos declarado en múltiples resoluciones, el Estado al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (por todas, TC SS 49/1988, FJ 3.º; 225/1993 FJ 3.º y 197/1996 FJ 5.º), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo. Como se afirma, entre otras, en la TC S 147/1991 « la definición de las bases, en el ámbito de la legislación compartida, tiene por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses, por ello, en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal » (FJ 5.º)”.*

Como antes señalaba, el Estatuto autonómico aragonés, a diferencia del artículo 111 del Estatuto catalán, no ha introducido una definición de las bases estatales que delimite así las facultades estatales, como “principios o común normativo”, recogiendo la terminología de la referida jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

b) Formalmente, el artículo 75 del EAAr prescribe que la legislación básica estatal debe plasmarse en normas con rango de Ley, admitiendo, no obstante, excepciones adecuadas al texto constitucional en las que la normativa básica podría encarnar rango reglamentario.

Esta precisión no deja de ser una plasmación expresa en el texto estatutario de la doctrina del Tribunal Constitucional, con el fin de hacer frente a la expansión de una frecuente normativa reglamentaria estatal de carácter básico. Así debe destacarse la Sentencia 69/88:

*“El principio de Ley formal que la misma doctrina acoge en razón a que solo a través de este instrumento normativo se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y establece de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas (...) Como excepción a dicho principio de Ley formal, la referida doctrina admite que el Gobierno de la Nación pueda hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Decreto alguno de los aspectos básicos de una materia, cuando resulten, por la naturaleza de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases. Esta excepción, establecida principalmente para adecuar la legislación preconstitucional a situaciones nuevas derivadas del orden constitucional, como es la organización territorial del Estado, debe entenderse limitada al sentido que corresponde a su naturaleza de dispensa excepcional de suficiencia de rango normativo”.*

En apoyo y desarrollo de esta tesis, la Sentencia 242/99 del Tribunal Constitucional añade: *“Como complemento de esta doctrina, asimismo hemos declarado en la STC 213/1994 que no resulta posible que las bases continúen siendo reformuladas de modo sucesivo a través de instrumentos normativos de rango inferior a la Ley y al Real Decreto, que, de ordinario han de cobijarlas”.*

A su vez, es especialmente destacable que el EAAR no ha limitado el rango normativo de la legislación de desarrollo de las bases estatales, a diferencia de Estatuto catalán, que en su artículo 111 exige que dicho desarrollo de las bases estatales se lleve a cabo a través de su órgano legislativo, el Parlamento, mediante Ley, lo que incluso podría llegar a excluir dicho desarrollo mediante Decretos Leyes e incluso mediante Decreto Legislativo, aunque este último caso sería discutible por existir una Ley de delegación habilitante. De manera que la Comunidad Autónoma de Aragón podrá ejercer su facultad de desarrollo de las bases estatales mediante normas tanto de rango legal como de rango reglamentario, lo que no viene vedado por el Tribunal Constitucional.

Debe también tenerse en cuenta que en el ámbito de las competencias compartidas existe algún supuesto en el que resulta discutible la calificación como compartida de las competencias asumidas sobre algunas materias en atención a los títulos competenciales estatales, resultando de aplicación, en todo caso, el ya expuesto principio de interpretación de los Estatutos conforme a la Constitución acogido por la doctrina del Tribunal Constitucional.

Este sería el caso de la competencia compartida asumida en materia de *“procedimiento y responsabilidad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón”* en el artículo 75.12ª del EAAR, ya que el artículo 149.1.18ª de la Constitución atribuye al Estado competencia normativa plena en materia de *“procedimiento administrativo común”* y *“sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas”*, sin que el término “procedimiento” pueda interpretarse como *“procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organi-*

*zación propia*” (materia asumible por las Comunidades Autónomas según el citado artículo 149.1.18ª de la Constitución), por estar dicha materia expresamente recogida como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en el artículo 71.7ª del EAAr.

Respecto a las facultades de ejecución que ostenta la Comunidad Autónoma de Aragón en el ámbito de las competencias compartidas, reconocidas por el artículo 75 del EAAr, lo que conlleva la ejecución de la legislación básica estatal y de la legislación de desarrollo autonómica, ha de estarse a lo expuesto a continuación para las competencias ejecutivas.

#### *D) Competencias ejecutivas*

Las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas conllevan la potestad legislativa plena e íntegra del Estado sobre una materia (incluyendo reglamentos ejecutivos que desarrollan y complementan la Ley, según Sentencia 18/82 del Tribunal Constitucional), correspondiendo a aquéllas la ejecución o aplicación de la legislación estatal.

En este sentido, el artículo 77 del EAAr dispone: *“En el ámbito de las competencias ejecutivas y en orden a la aplicación de la legislación estatal, la Comunidad Autónoma de Aragón podrá dictar reglamentos para la regulación de su propia competencia funcional y la organización de los servicios necesarios para ello, y en general podrá ejercer todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración Pública”*.

De este modo, aparece en el EAAr una de sus principales novedades, pues, de un lado, concreta con detalle las facultades de las que goza la Comunidad Autónoma para el ejercicio de sus competencias ejecutivas, mientras que, de otro lado, introduce dentro de estas facultades la potestad de dictar *“reglamentos para la regulación de su propia competencia funcional y la organización de los servicios necesarios para ello”*, expresión que difiere a la empleada por los Estatutos catalán y andaluz, que en sus artículos 112 y 42.2.3 hablan de disposiciones reglamentarias para la “ejecución de la normativa del Estado”.

El análisis de estas cuestiones requiere la realización de una serie de consideraciones:

1) En primer lugar, debe partirse de que en el ámbito de las competencias de ejecución, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sólo venía reconociendo a las Comunidades Autónomas la potestad de aprobar reglamentos de “organización”, reservando los reglamentos “ejecutivos” al Estado. En este sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional en su Sentencia 18/82:

*“Cuando la CE emplea el término «legislación laboral» y la atribuye a la competencia estatal incluye también en el término los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos, es decir, aquellos que aparecen como desarrollo de la ley y, por ende, como com-*

*plementarios de la misma pues si ello no fuera así se frustraría la finalidad del precepto constitucional de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia, que sólo mediante una colaboración entre ley y reglamento (o mediante una hipertrofia inconveniente desde el punto de vista de política legislativa) del instrumento legal, puede lograrse. Mientras que, por el contrario, no aparecen necesariamente incluidos dentro del concepto de legislación los reglamentos que carecen de significación desde el citado punto de vista por referirse a los aspectos organizativos. Y que, finalmente, dentro de éstos debe incluirse los que afectan a la mera estructuración interna de la organización administrativa”.*

2) Es importante destacar, a su vez, la ampliación o bien la precisión que lleva a cabo el nuevo EAAr respecto de la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Aragón en el ejercicio de las competencias de ejecución. Así, junto a la facultad de aprobar reglamentos estrictamente organizativos (“*reguladores de la organización de los servicios necesarios para la aplicación de la legislación estatal*”, según STC 18/82), sobre lo que no debiera existir debate alguno, incluye la de aprobar “*reglamentos para la regulación de su propia competencia funcional*”, siendo susceptible de debate si dicha expresión se adecúa o no al concepto de “reglamento de organización” que utiliza la citada Sentencia 18/82 del Tribunal Constitucional para la delimitación competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias de ejecución de la legislación general del Estado:

*“Los reglamentos de organización que, todo lo más, alcanzan a normar las relaciones de la Administración con los administrados, en la medida en que ello es instrumentalmente necesario por integrarse éstos de una u otra forma en la organización administrativa, pero no los derechos y obligaciones de éstos en aspectos básicos con carácter general (...) hay que admitir que los mismos no aparecen necesariamente como complementarios de la ley (...) por referirse a los aspectos organizativos. Y que, finalmente, dentro de éstos debe incluirse los que afectan a la mera estructuración interna de la organización administrativa”.*

De acuerdo con este criterio jurisprudencial, puede entenderse, a mi juicio, que el concepto de “reglamento de organización” empleado por el Tribunal Constitucional parece abarcar más allá de la mera estructuración interna de la organización administrativa (“*organización de los servicios necesarios*” según el artículo 77 EAAr), pudiendo entenderse comprendida en su seno la regulación por la Comunidad Autónoma de sus propias funciones de ejecución de la legislación general del Estado (“*regulación de su propia competencia funcional*” conforme al artículo 77 EAAr), sin llegar a regular sustancialmente la materia de que se trate.

3) Añade el artículo 77 del EAAr que la Comunidad Autónoma de Aragón, en el ejercicio de sus competencias ejecutivas, “*en general podrá ejercer todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento jurídico atribuye a la Adminis-*

*tración Pública*”, de manera que la Administración Pública competente en la materia correspondiente será la de la Comunidad Autónoma de Aragón, lo que debe ponerse en relación tanto con el artículo 61.2 del EAAr, en cuanto establece que “*La Administración aragonesa ostenta la condición de Administración ordinaria en el ejercicio de sus competencias*”, como con el artículo 62.5 del EAAr, por el que “*gozará, en el ejercicio de sus competencias, de las potestades y prerrogativas que el ordenamiento jurídico reconoce a la Administración del Estado*”.

4) Por último, he de aludir al hecho de que el Tribunal Constitucional ha llegado a admitir excepcionalmente supuestos de retención por parte del Estado de facultades de ejecución de su propia legislación general o, en su caso, de su legislación básica.

Debe destacarse los casos fundados en el principio de territorialidad, antes analizado, como recoge la Sentencia 33/2005 del Tribunal Constitucional: “*estando admitida sólo excepcionalmente la posibilidad de que el Estado realice funciones de ejecución en materia de medio ambiente (STC 329/1993). (...) A este traslado de titularidad, ciertamente excepcional, tan sólo puede llegarse, como se apuntó en la STC 329/93, cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aún en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o de coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, que forzosamente debe ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas* » STC 243/94, FJ 6”.

También ha admitido el Tribunal Constitucional esta asunción excepcional de competencias ejecutivas por parte del Estado invocando para ello la “seguridad pública”, como hace la Sentencia 33/82 en relación con la competencia para interceptar e inmovilizar alimentos en mal estado: “*Ello no supone que no sea posible una intervención en la materia por finalidades de seguridad pública, cuya competencia corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.26 CE, siempre que esa intervención esté justificada por razones de necesidad y urgencia y sea proporcionada en su forma y duración a esa situación de urgente necesidad*”.

Finalmente, citaré el supuesto referente a las bases de la ordenación del crédito, susceptible de generalización, ya que “*tiene su fundamento no solo en las exigencias de la unidad del sistema económico general, para cuya preservación no bastan los denominadores comunes de naturaleza normativa, sino también en la necesidad de actuaciones singulares directas por razones de urgencia para prevenir naturales perjuicios irreversibles al interés general*”, como indica la Sentencia 133/97 del Tribunal Constitucional, remitiéndose a numerosas Sentencias anteriores:

*“Desde nuestra STC 1/1982 (fundamento jurídico 1.), hemos venido manteniendo reiteradamente, en relación con la materia de ordenación del crédito (SSTC 96/1984, fundamento jurídico 3.; 48/1988, fundamento jurídico 6.; 49/1988, fundamento jurídico 16; 86/1989, fundamento jurídico 22; 135/1992, fundamento jurídico 5.; 178/1992, fundamento jurídico 2.; 87/1993, fundamento jurídico 3., y 37/1997, fundamento jurídico 4., entre otras), que aún cuando se trate de supuestos excepcionales que solo pueden admitirse cuando sean realmente imprescindibles para el ejercicio efectivo de la competencia estatal en la materia, no cabe descartar de antemano que las bases comprendan regulaciones detalladas de aspectos concretos de las materias o que, incluso, incluyan la potestad de realizar actos de ejecución”.*

### E) Competencias de participación

Una de las novedades de los Estatutos de Autonomía aprobados en la presente legislatura (citados en algunos foros como “Estatutos de tercera generación”) consiste en la irrupción de las denominadas doctrinalmente “competencias de participación”, que son objeto de análisis detenido en un apartado específico de la presente obra.

No obstante, debo realizar sobre las mismas dos breves consideraciones:

- No se trata, a mi juicio, de auténticas competencias desde la perspectiva constitucional, tratándose de una serie de facultades que asumen las Comunidades Autónomas para participar en procedimientos, órganos u ámbitos estatales respecto de los cuales carecen, en principio, de competencias, supeditándose a lo dispuesto en la legislación estatal tanto la existencia de tal participación como, en su caso, el contenido de la misma, si bien hay casos en los que es el propio Estatuto de Autonomía el que determina tanto la existencia como el contenido mismo de tal participación (determinando los límites y capitalidad de los órganos jurisdiccionales o emitiendo informe preceptivo sobre las propuestas de obras hidráulicas o de transferencias de aguas que afecten a su territorio, de acuerdo con los artículos 68.1 y 72.3 del EAAR).
- Estas competencias de participación, numerosas en el EAAR, tienen su fundamento en el principio de cooperación institucional, partiendo de la consideración de que las Comunidades Autónomas configuran y forman parte del Estado conforme resulta del artículo 137 de la Constitución, interpretado, entre otras, por STC 4/81 y 18/82, debiendo aquéllas, en consecuencia, participar también en determinadas decisiones estatales que les afecten.

### 3. Contenido material de las competencias

Analizado el contenido funcional de las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón, debe estudiarse la otra vertiente del contenido com-

potencial: las materias o sectores materiales de actividad o intervención sobre los que puede actuar e intervenir la Comunidad Autónoma en ejercicio de su autonomía.

Pero debe partirse de la dificultad de la delimitación del contenido material de las competencias, siendo compleja la precisión del alcance de cada materia, puesto que éstas no son compartimentos estanco, sino que cuentan con espacios comunes o, cuando menos, colindantes, ello al margen de que un mismo sector de la realidad social puede ser susceptible de encuadrarse en dos o más materias diferentes, lo que conlleva numerosos conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que han generado, a su vez, una amplísima doctrina jurisprudencial sobre la delimitación competencial.

#### *A) Materias contenidas en el Título V del Estatuto de Autonomía de Aragón*

Como ya he expuesto anteriormente, el Título V del EAAr, relativo a las competencias, agrupa las competencias asumidas, al igual que en los textos anteriores y en los de las restantes Comunidades Autónomas, atendiendo a su contenido funcional: competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas.

Y dentro de cada uno de estos grupos de competencias funcionales contiene el EAAr la enumeración de las distintas materias sobre las que asume tales competencias, debiendo complementarse ambos contenidos (funcional y material) para delimitar el verdadero alcance competencial.

En concreto, el artículo 71 del EAAr contiene las materias sobre las que la Comunidad Autónoma de Aragón asume competencias exclusivas, debiendo destacarse dentro de los 60 apartados contenidos en este precepto, las competencias asumidas novedosamente en materia de consultas populares (27<sup>a</sup>), políticas de igualdad social (37<sup>a</sup>), biotecnología, biomedicina y genética (42<sup>a</sup>), cinematografía (46<sup>a</sup>), protección civil (57<sup>a</sup>) o seguridad privada (58<sup>a</sup>).

Por su parte, el artículo 75 del EAAr incluye las materias sobre las que la Comunidad Autónoma de Aragón podrá ejercer competencias compartidas, pudiendo resaltar, de un lado, la inclusión entre las competencias compartidas, cuando en el texto estatutario anterior se englobaban dentro de las competencias ejecutivas, de las materias de Seguridad Social, salvo su régimen económico (1<sup>a</sup>) y ordenación del crédito, banca y seguros (9<sup>a</sup>). De otro lado, se introducen en este bloque competencial materias nuevas como la protección de datos de carácter personal (5<sup>a</sup>), las políticas de integración de inmigrantes (6<sup>a</sup>), instalaciones radioactivas (7<sup>a</sup>), o el régimen de recursos fundados en Derecho Foral contra calificación registral negativa (10<sup>a</sup>).

En tercer lugar, el artículo 77 del EAAr engloba las materias sobre las que la Comunidad Autónoma de Aragón asume competencias ejecutivas, debiendo citarse la novedosa aparición, dentro de estas competencias, de la función

pública inspectora en materia laboral (2ª), la gestión del régimen económico de la Seguridad Social (8ª), el sistema penitenciario (11ª), la gestión de los Parques Nacionales en Aragón (12ª, ya reconocido anteriormente con la Sentencia 194/2004 del Tribunal Constitucional), el Registro Civil (14ª), seguridad ciudadana y seguridad privada (15ª), expropiación forzosa (16ª) y defensa de la competencia (17ª).

En cuarto lugar, debo hacer notar el trato singular que el EAAr dispensa a la asunción de competencias sobre diversas materias a las que dedica un artículo específico, lo que en algunos casos ya viene heredado de los textos estatutarios anteriores (como la enseñanza o, con matices, la Policía). Estos supuestos son los siguientes:

- el novedoso e interesante artículo 72 (objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional), dedicado a las aguas, donde la Comunidad Autónoma de Aragón asume competencias exclusivas en materia de aguas que discurran íntegramente por su territorio, así como competencias de participación respecto de las competencias estatales. No obstante, esta cuestión es objeto de un riguroso y completo estudio en otro apartado de la presente obra al que me remito.
- el artículo 73, en el que la Comunidad Autónoma, al igual que en su Estatuto anterior, asume competencias compartidas en materia de enseñanza.
- el artículo 74, en el que la Comunidad Autónoma asume competencias compartidas en materia de medios de comunicación social y contenidos audiovisuales, previendo, a su vez, la creación de sus propios medios de comunicación social. Si bien la mayor parte del contenido de este precepto ya venía siendo reconocida en el texto estatutario anterior, en el vigente adquiere singularidad propia al regularse en un artículo específico.
- el artículo 76, que atribuye a la Comunidad Autónoma la coordinación de las policías locales aragonesas así como la potestad de creación y regulación de una Policía autonómica, previendo la Disposición Transitoria 4ª del EAAr que, hasta su creación, se pueda convenir con el Estado la adscripción de una unidad del Cuerpo Nacional de Policía, sin limitar dicha Disposición sus funciones a la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la Comunidad, como sucede hasta ahora al amparo del derogado artículo 38.2 del Estatuto de Autonomía de 1982.
- el artículo 78, donde la Comunidad Autónoma, reproduciendo el artículo 31.2 y 3 del texto estatutario anterior, mantiene sus competencias ejecutivas para el nombramiento de Notarios y registradores y de participación en la fijación de las demarcaciones notariales y registrales aragonesas.

### B) Actividad de fomento

Requiere una especial referencia el artículo 79 del EAAr dedicado específicamente, de modo singular, a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Aragón sobre la actividad de fomento (que engloba, fundamentalmente, las subvenciones públicas).

Este precepto, de redacción similar al Estatuto catalán, trata de acoger la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de delimitación competencial de las subvenciones públicas, consagrada en la renombrada Sentencia 13/92, que parte de la consideración de que la potestad estatal de gasto público subvencional no es un título de atribución de competencias que permita eludir las asumidas por la Comunidad Autónoma, de manera que el ejercicio de esta potestad de gasto corresponderá al Estado o a la Comunidad en función del ámbito competencial de que se trate. Así establece la Sentencia 13/92:

*“Pues si —como resulta de la doctrina de este Tribunal— el poder de gastar no constituye un título atributivo de competencias, de modo que el ejercicio de competencias estatales anejo al gasto o a la subvención solo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención la Constitución o los Estatutos de Autonomía hayan reservado al Estado la titularidad de las competencias, es claro que el Estado, mediante el ejercicio del poder legislativo presupuestario, no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público)”.*

De acuerdo con este criterio del Tribunal Constitucional, el artículo 79.1 del EAAr, establece que *“En las materias de su competencia, corresponde a la Comunidad Autónoma el ejercicio de la actividad de fomento, a cuyos efectos podrá otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, regulando o, en su caso, desarrollando los objetivos y requisitos de otorgamiento y gestionando su tramitación y concesión”*, debiendo, no obstante, respetar los principios que con carácter básico establece la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, al amparo, fundamentalmente, del artículo 149.1.18ª de la Constitución.

Pero caso distinto es el de las subvenciones públicas otorgadas en materias de competencia autonómica con cargo a fondos del Estado, distinguiéndose doctrinalmente entre las subvenciones territorializables y las no territorializables.

a) Respecto a las subvenciones territorializables, que constituyen la regla general, son aquéllas en que las que existe una gestión descentralizada de la subvención de manera que los recursos destinados a la financiación de la actividad subvencionada deben ser transferidos a las Comunidades Autónomas. Sobre estas subvenciones territorializables se pronuncia el artículo 79.2 del EAAr, acogiendo el criterio sentado en la STC 13/92, F.J.8º, que distribuye la facultades de Estado y Comunidad Autónoma atendiendo al contenido funcional de las competencias autonómicas:

- *“En el caso de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma especificará los objetivos a los que se destinen las subvenciones territorializables de la Administración central y las de la Unión Europea, así como la regulación de las condiciones de otorgamiento y la gestión de su tramitación y concesión.*
- *En las competencias compartidas, la Comunidad Autónoma precisará normativamente los objetivos de las subvenciones territorializables de la Administración central y de la Unión Europea, completando las condiciones de otorgamiento, y asumiendo toda la gestión incluyendo la tramitación y la concesión.*
- *En las competencias ejecutivas, corresponderá a la Comunidad Autónoma la gestión de las subvenciones territorializables, que incluye su tramitación y concesión”.*

b) En cuanto a las subvenciones no territorializables, conforme a la STC 13/92, son aquéllas en que por ostentar el Estado algún título competencial, son susceptibles de su gestión directa y centralizada de los fondos presupuestarios si resultara imprescindible para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, o bien cuando dicha centralización sea un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos que hayan de destinarse al sector.

Sobre dichas subvenciones reconoce el artículo 79.3 del EAAr una competencia de participación: *“La Comunidad Autónoma participa, en los términos que fije el Estado, en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias y en su gestión y tramitación”.*

### C) Submaterias

Otra de las novedades del EAAr es la utilización de un mayor grado de detalle en la designación de muchas materias respecto de las cuales se asumen competencias, de manera que, en lugar de limitarse a emplear términos genéricos, éstos vienen desglosados minuciosamente, alcanzando, en ocasiones, un elevado grado de detalle, denominándose doctrinalmente a estos conceptos desglosados del concepto principal como “submaterias”.

Si bien el EAAr no alcanza el grado de desagregación obtenido por el Estatuto catalán (que cuenta con 57 largos artículos dedicados a las materias asumidas, un precepto por cada materia en el que se contienen, a su vez, detalladas las correspondientes submaterias), sí que profundiza muy notablemente en el grado de concreción del contenido de cada una de las distintas materias objeto de las competencias, especialmente si se compara con el texto estatutario anterior al vigente.

A modo de ejemplo, compararé la literalidad de la competencia (compartida) asumida en el artículo 38.3 del Estatuto aragonés de 1982 (de acuer-

do con la reforma de 1996) que rezaba: “*Protección del medio ambiente*”, con la definición de la misma materia en el artículo 75.3<sup>a</sup> del vigente EAAr: “*Protección del medio ambiente, que, en todo caso, incluye la regulación del sistema de intervención administrativa de los planes, programas, proyectos, instalaciones y actividades susceptibles de afectar al medio ambiente; la regulación de los recursos naturales, la flora y fauna y la biodiversidad, la prevención y corrección de la generación de los residuos, de la contaminación atmosférica, del suelo y del subsuelo, así como el abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas*”.

La finalidad que pretende el EAAr con la inclusión o ampliación de estas “submaterias” es la de dotar de mayor certeza y seguridad jurídica la delimitación del contenido material de las competencias, reforzando así la protección (“blindaje”) de las competencias autonómicas asumidas sobre las materias desglosadas, puesto que, como antes exponía, pueden existir materias definidas genéricamente (unas asumidas por el Estado, otras por la Comunidad Autónoma) que se yuxtapongan, facilitando la concreción expresa de estas “submaterias” en el texto estatutario el correspondiente deslinde competencial y, consiguientemente, la elusión o resolución de los conflictos que puedan producirse.

No obstante, el desglose de cada materia en sus correspondientes “submaterias” (cuando las hay) dentro del EAAr no tiene carácter taxativo, sino meramente enunciativo, lo que se deriva, primeramente, de la redacción de todos y cada uno de los diferentes títulos competenciales donde se contienen “submaterias”, en los que se emplean expresiones como las siguientes: “que, en todo caso, incluye”, “al menos, incluye”, “incluidas”, “en especial”, “comprenden, en todo caso” y similares, de las que resulta con claridad que la enumeración no es cerrada.

Pero, en segundo lugar, el artículo 80.1 del EAAr establece expresamente este criterio mediante una **cláusula de cierre** con el siguiente tenor: “*La Comunidad Autónoma asume las competencias expresadas en el presente Estatuto. En todo caso, las especificaciones de los distintos títulos de competencia no son excluyentes de otros posibles contenidos que deban considerarse incluidos en el título competencial respectivo, conforme a la Constitución y al presente Estatuto*”.

#### *D) Materias dispersas por el Estatuto de Autonomía ajenas al Título V*

Junto a las competencias asumidas en el Título V, dedicado expresamente a las Competencias de la Comunidad Autónoma, ésta asume competencias sobre otras materias reguladas fuera de dicho Título V del EAAr.

La asunción de estas competencias se funda, inicialmente, en la ausencia de exigencia alguna para que dicha atribución de competencias por parte de un Estatuto de Autonomía deba responder a una sistemática concreta.

A su vez, la cláusula de cierre del mencionado artículo 80.1 del EAAr dispone que “*La Comunidad Autónoma asume las competencias expresadas en el presente Estatuto*”, sin referencia expresa al Título V, a diferencia del artículo 70 que da inicio al mismo.

Y finalmente, el artículo 71.60<sup>a</sup> del EAAr, al enumerar las materias sobre las que la Comunidad Autónoma asume competencias exclusivas, cita: “*Cualesquiera otras que le correspondan de acuerdo con la Constitución, el presente Estatuto o el resto del ordenamiento jurídico*”.

Dentro de estas competencias no incluidas en el Título V del EAAr, debe citarse:

- a) artículos 67 a 69 del EAAr, que regulan la competencia sobre los medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia (también expresada en el artículo 71.59<sup>a</sup> del Título V del EAAr), incluyendo la ordenación de la justicia gratuita y la orientación jurídica gratuita, la determinación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales, así como cualesquiera otras facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuya al Gobierno de España en relación con la Administración de Justicia en Aragón (denominada cláusula subrogatoria). No obstante, remitiré el interesante análisis de esta materia al apartado dedicado al efecto en la presente obra.
- b) artículo 96 del EAAr, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia en materia de Acción exterior.
- c) artículo 100 del EAAr, que recoge la potestad de planificación económica en el territorio aragonés por parte de la Comunidad Autónoma.
- d) artículo 105 del EAAr que, en materia tributaria, atribuye a la Comunidad Autónoma:
  - competencia normativa sobre tributos propios y recargos sobre tributos estatales, sobre tributos estatales cedidos totalmente e incluso parcialmente,
  - competencias de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de sus propios tributos y, por delegación del Estado, de los tributos cedidos totalmente e incluso parcialmente a la Comunidad Autónoma.

## V. Conclusión

Para dar por finalizado el presente estudio sobre la “*nueva delimitación competencial*”, concluiré brevemente, a la vista de lo expuesto a lo largo del mismo, que dentro del orden constitucional vigente, el EAAr ejerce un papel de delimitación del poder (expresado a través de las competencias) que corresponde a

la Comunidad Autónoma de Aragón mediante la definición de unas potestades o funciones que puede ejercer sobre una serie de materias concretas.

Y el resultado de este papel ejercido por el EAAr, ha arrojado un sistema de delimitación competencial que, si bien no es “nuevo” en cuanto no rompe con el sistema constitucional, sí reviste importantes “novedades” (avalando el uso de aquella expresión en sentido amplio) que, tratando de canalizar la doctrina del propio Tribunal Constitucional, pretenden dotar a la Comunidad Autónoma, a través de la reforma de su Estatuto, de mayor autonomía o, más concretamente, de mayores garantías para el ejercicio efectivo de su autonomía.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (Director): “Reformas estatutarias y distribución de competencias”. Instituto Andaluz de Administración Pública.
- CONTRERAS CASADO, Manuel: “Reforma estatutaria y Estado autonómico: en construcción (entre la necesidad y la oportunidad). Revista Aragonesa de la Administración Pública (monografía sobre la reforma estatutaria).
- EMBID IRUJO, Antonio: “Balance de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón y aspiraciones de reforma” Revista Aragonesa de la Administración Pública (monografía sobre la reforma estatutaria).
- EMBID IRUJO, Antonio (Director); “Derecho Público Aragonés”, 3ª edición, 2005. En especial, FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: “Las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón. Planteamientos generales”, y EMBID IRUJO, Antonio: “Sobre la evolución del Derecho Público aragonés. Algunas reflexiones interesadas”.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás: Curso de Derecho Administrativo I. Civitas.
- JIMÉNEZ BLANCO, Antonio; JIMÉNEZ BLANCO, Gonzalo; MAYO, Pablo, y OSORIO, Lucas: “Comentarios la Constitución. La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional”.
- MARTÍN REBOLLO, Luis: Leyes Administrativas Aranzadi (13ª EDICIÓN, 2007).
- ORTEGA ALVAREZ, Luis: “Reforma constitucional y reforma estatutaria” Revista Aragonesa de la Administración Pública (monografía sobre la reforma estatutaria).
- PEMAN GAVIN, Juan: “En torno a la reforma del Estatuto aragonés: las posibilidades de una ampliación competencial. Revista Aragonesa de la Administración Pública (monografía sobre la reforma estatutaria).
- TORNOS, Joaquín: “Balance de la distribución de competencias tras la reforma de los estatutos de Autonomía”. El Estado de las Autonomías en 2006: temas monográficos.
- VIVER PI-SUNYER, Carles: “En defensa de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica jurídico-Constitucional, Reformas de los Estatutos de Autonomía, Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación Española de Constitucionalistas de España, Tirant lo Blanch, Valencia 2006.