

LAS COMPETENCIAS DE LA GENERALITAT EN EL ESTATUTO DE CATALUÑA

353.072.1 (Cataluña)

por

Joaquín Tornos Mas

Profesor de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona

SUMARIO: I. EL REPARTO DE COMPETENCIAS COMO CONCRECIÓN DEL PODER DE AUTOGOBIERNO.—II. EL TEMA DE LAS COMPETENCIAS EN LA CONSTITUCIÓN. III. COMPETENCIAS DE LA GENERALITAT: 1. ESQUEMA GENERAL. 2. LAS COMPETENCIAS CONFLICTIVAS; EN ESPECIAL, POLICIA, ENSEÑANZA Y JUSTICIA: A) *Radiodifusión, televisión y prensa.* B) *Sanidad y Seguridad Social.* C) *Policía.* D) *Enseñanza.* E) *Justicia.* F) *Ejecución de Tratados y Convenios internacionales.*—IV. VALORACION FINAL.

I. EL REPARTO DE COMPETENCIAS COMO CONCRECIÓN DEL PODER DE AUTOGOBIERNO

Cataluña, mediante la aprobación por referéndum popular de su Estatuto y la ratificación posterior del mismo por las Cortes Generales, se ha convertido en una Comunidad Autónoma dentro del Estado español y ha accedido, de esta forma, a su autogobierno.

El Estatuto ha supuesto, por tanto, un paso trascendental dentro del proceso autonómico iniciado tras la promulgación de la Constitución, pero no es el último y definitivo momento en el camino de

redefinición del Estado español y su transformación en un Estado autonómico, y debe valorarse, en consecuencia, en este primer momento, únicamente como la plasmación de la voluntad de Cataluña de ejercer su derecho a la autonomía, convirtiéndose en Comunidad Autónoma (1). El proceso que aún queda por llevar a término es hacer efectivo este poder de autogobernarse, obtener las transferencias de funciones y servicios y contar con las instituciones de gobierno que ejerciten los poderes otorgados a la Generalitat.

Pero, al margen de estas consideraciones, la consecuencia inmediata de la aprobación del Estatuto es que Cataluña ha accedido a su autogobierno. Con ello no hacemos más que decir, desde un punto de vista técnico-jurídico, que se reconoce a esta Comunidad Autónoma la potestad legislativa, el poder de dictar leyes de igual rango que las estatales y, desde un punto de vista material, que Cataluña posee un poder de dirección política, de definición de unos objetivos generales de vida en común, actividad que realizará normalmente a través de la promulgación de leyes por un Parlamento propio, en donde estarán representados todos los ciudadanos de Cataluña.

Tal afirmación de autogobierno no deja de ser, sin embargo, abstracta, pues es preciso concretar cuál es el ámbito de poder real que se reconoce a Cataluña, en qué va a consistir este derecho de autogobernarse.

Esta delimitación de poder efectivo atribuido a la Generalitat se realiza a través de la fijación de unas competencias, actividad ésta que no es más que señalar sobre qué materias va a poder incidir el autogobierno de la Comunidad Autónoma, cuál va a ser el ámbito de su actuación.

La necesidad de esta delimitación obedece, teniendo en cuenta lo que acaba de decirse, a dos razones directamente relacionadas con el sentido del autogobierno, pero cuya razón final difiere sustancialmente. Así, por un lado, es preciso delimitar las competencias para evitar los problemas que pueden surgir al existir dos fuentes normativas de igual rango. Si el Parlamento central y el catalán pueden dictar leyes, deben evitarse los conflictos y determinar qué materias corresponden a un Parlamento y cuáles a otro. Hay, pues, una visión

(1) Debe recordarse el especial procedimiento que ha seguido Cataluña para el acceso a su autogobierno, procedimiento que conlleva la posibilidad de asumir el máximo de competencias permitido por la Constitución. Tal procedimiento se basa en los artículos 151 y la transitoria 2.ª de la Constitución. Sobre el tema puede consultarse LINDE, E.: "Procedimientos de creación de Comunidades Autónomas", *Documentación Administrativa*, núm. 182, 1979, páginas 287 y ss., y GERPE, M.: "Las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978", *Revista Jurídica de Cataluña*, 1979, núm. 2, págs. 53 y ss.

técnica del problema esencialmente preocupada por buscar una solución coherente, tendente a evitar futuros problemas de funcionamiento a la máquina estatal y autonómica, y que tratará de buscar las respuestas jurídicas que superen los posibles conflictos y den una respuesta rápida a los casos en que éstos se produzcan. Pero, por otro lado, el reparto de competencias responde a motivaciones de contenido claramente político. Las competencias determinan el "quantum" de poder político que se atribuye a una Comunidad Autónoma, con la lógica disminución que ello comporta en la esfera estatal del mismo poder. La preocupación no es, desde esta perspectiva, tan sólo técnica, y priman las valoraciones políticas y la concepción que se tenga del Estado y su transformación en sentido descentralizador, autonomista o federal.

La afirmación de autogobierno se concreta, pues, a través del sistema de competencias, y no debè olvidarse que en el reparto de materias se tendrán en cuenta criterios tanto técnicos como políticos, si bien unos y otros se valorarán con fines diversos.

Volviendo al punto inicial, hay que tener también aquí presente que la Constitución, en el artículo 143, párrafo primero, determina que el acceso al autogobierno se hará con arreglo a lo previsto en la propia Constitución y en los respectivos Estatutos, idea que se confirma en el artículo 147, en el que se especifican las materias que debe contener todo Estatuto. En el texto constitucional, pues, se ha establecido un sistema abierto, en el que la determinación del poder político de la Comunidad Autónoma se establece en el Estatuto. Se ha otorgado así a la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma una misión importantísima, como es la de determinar el límite entre las funciones estatales y las de la propia Comunidad Autónoma, misión que, por su propia trascendencia, tal vez ha desequilibrado el contenido del propio Estatuto y ha hecho olvidar en la redacción de éste otros temas institucionales de igual importancia.

La realidad es que el Estatuto se ha visto, casi exclusivamente, como la norma en la que se delimitaba el poder del Estado frente a la Comunidad Autónoma. El tema de las competencias desde su vertiente política ha pasado, pues, a primer término, y las discusiones más apasionadas se producen, en el proceso de elaboración de los Estatutos, cuando se trata de determinar si este Estatuto "da más o menos que otro", si el Estado no se reserva más de lo necesario, si se ha luchado lo suficiente para atribuir a la Comunidad Autónoma todo lo que permite la Constitución.

Esta realidad demuestra la carga política que encierra el proceso de reforma estatal, que no puede asumirse únicamente desde planteamientos tecnocráticos, así como el hecho de que el tema de las competencias no requiere tan sólo, aunque es también importante, una solución correcta desde el punto de vista técnico. Pero, al mismo tiempo, este hecho encierra una consideración que no debe olvidarse. El Estatuto se ha convertido en la norma que plasma de forma primordial el resultado de "la lucha" entre el Estado y la Comunidad Autónoma, y en cuya redacción se da a conocer el resultado final por el que se delimitan los campos de actuación. Por ello, desde la Comunidad Autónoma se considera al Estatuto como una norma "pactada", una norma que no es propia, una herramienta de trabajo, como se ha repetido insistentemente en la campaña electoral, que abre el camino al autogobierno, pero que no es fruto del mismo.

En el caso de Cataluña, esta consideración, por otra parte cierta, ha llevado, tal vez, a prescindir del Estatuto para regular con mayor detenimiento temas de interés para la propia Generalitat, temas que se han dejado, seguramente, para el ejercicio del verdadero poder autonómico, otorgando al Estatuto el valor de una norma cuya utilidad fundamental ha sido la de señalar, con más o menos acierto, las competencias de la Generalitat.

II. EL TEMA DE LAS COMPETENCIAS EN LA CONSTITUCION

A partir de las consideraciones generales anteriores, es posible examinar ya de forma concreta cuál ha sido el sistema seguido por nuestra Constitución y el Estatuto para determinar el reparto de competencias entre Estado y Generalitat, o, más concretamente, cuáles son las competencias que el Estatuto atribuye a Cataluña.

Tal atribución de competencias se debía realizar por el Estatuto a partir del mandato constitucional, pues la Constitución establece los principios rectores para la organización del Estado, y el Estatuto completa lo allí previsto determinando de forma definitiva qué materias corresponden a su Comunidad Autónoma.

Para llevar a cabo tal operación los sistemas posibles eran, en principio, varios (2), pero la Constitución ha previsto uno consis-

(2) La respuesta técnica al modo de repartir las competencias puede ser diversa, aunque siempre estará presente la concepción que se tenga del Estado para escoger uno u otro sistema. La solución adoptada en nuestra Constitución, después de debates y discusiones, consistente en

tente en la fijación de dos listas y una doble cláusula final de cierre. En la primera lista (art. 148 de la Constitución) se enumeran las materias sobre las cuales la Comunidad Autónoma *podrá asumir competencias*, y en la segunda lista (art. 149,1) se enumeran las materias que son *competencia exclusiva del Estado*, estableciendo en una cláusula final (art. 149,3) que las materias no atribuidas expresamente al Estado podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos (3), siendo de competencia estatal lo no asumido por los Estatutos. Es decir, y en relación con esta doble cláusula final, existe un poder residual a favor del Estado, pero los Estatutos pueden adelantarse y tomar para sí todo lo que no sea de competencia exclusiva del Estado.

En base a estos criterios rectores, el Estatuto se convierte en elemento esencial al concretar todas las competencias que la Comunidad Autónoma se autoatribuye, ya que, en principio, la Constitución no impone a ésta ninguna como obligatoria, pues tan sólo se limita a atribuir con carácter exclusivo unas determinadas funciones al Estado.

El sistema se completa con el artículo 150 de la Constitución, a través del cual parece poderse alterar el propio esquema del reparto de competencias previsto en el texto de la Constitución. Este artículo recoge en su párrafo segundo la posibilidad de que el Estado transfiera o delegue en las Comunidades Autónomas, mediante Ley

el sistema de dos listas—una de competencias exclusivas del Estado y otra de competencias que las Comunidades Autónomas podrán asumir—y una doble cláusula final relativa a las competencias residuales no es, por tanto, la única posible ni tal vez la mejor. En la Constitución de la II República, por ejemplo, existían dos listas, una relativa a materias exclusivas del Estado y otra de materias compartidas, de legislación estatal y desarrollo legislativo regional, siendo el resto de materias asumibles en su totalidad por las Regiones. Sobre las particularidades concretas de uno u otro sistema y sus consecuencias, así como sobre las discusiones que el tema planteó en las Cortes al discutirse el Proyecto de Constitución, no podemos ahora entrar en profundidad. Vid. al respecto COSCULLUELA: "La Región", en la obra colectiva *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, 1973, tomo III, páginas 386 y ss., y GERPE, M., *op. cit.*, pág. 74. En relación a las discusiones habidas en la elaboración del texto de la Constitución, se puede consultar ALZAGA, O.: *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1978, págs. 862 a 876.

(3) En el caso de Cataluña no rige lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 148, es decir, el tener que esperar cinco años para ampliar las competencias más allá de las que enumera el artículo 148, 1. Cataluña constituye, en virtud de lo dispuesto en el artículo 151 y transitoria segunda de la Constitución, una Comunidad Autónoma de las llamadas de "autonomía plena", es decir, que en su Estatuto es posible ampliar directamente el ámbito de sus competencias en todo lo que no suponga atribución de competencias exclusivas del Estado, definidas en el artículo 149, 1. Sobre este tema y los diferentes tipos de Comunidades Autónomas que permite nuestra Constitución, vid. T. R. FERNÁNDEZ: "La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución", en la obra colectiva *Lecturas sobre la Constitución española*, Madrid, 1978, tomo I, y RUBIALES, A.: "Las Comunidades Autónomas, tipología y mapa territorial", *Documentación Administrativa*, número 182, 1979, págs. 165-195.

orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. Si bien el párrafo es confuso y técnicamente no muy correcto, parece encerrar la posibilidad de que el sistema competencial previsto en los artículos anteriores, 148 y 149, se altere a favor de las Comunidades Autónomas, al transferir al Estado materias que, según los artículos antes citados, son en principio de titularidad exclusivamente estatal.

Los problemas derivados de este párrafo son, sin embargo, muchos y muy complejos (4), sin que nos detengamos en su análisis al no afectar a los poderes del Estatuto, ya que éste debe limitarse a atribuir competencias a la Comunidad Autónoma en el marco del artículo 149 de la Constitución, pero no ir más allá del mismo para alterar el esquema constitucional (5).

Antes de entrar a examinar las competencias asumidas por la Generalitat es preciso, por tanto, señalar dónde se sitúa el límite que la Constitución establece como infranqueable para el Estatuto, así como otros límites que se derivan del resto del ordenamiento constitucional y que influyen de forma directa en el reparto posible de competencias.

El esquema que hemos visto, articulado en base a los artículos 148, 149 y 150 de la Constitución, no agota en su totalidad el tema del reparto de competencias, y deben tenerse en cuenta otra serie de elementos constitucionales para dilucidar con exactitud qué es lo que podía hacerse en este campo con el Estatuto. El poner de relieve estos elementos es de indudable interés para valorar luego con mayor precisión y justicia lo que supone el Estatuto de Cataluña, pues no debe olvidarse que el reparto de competencias a él encomendado

(4) El significado de este artículo 150 no es todo lo claro y explícito que sería de desear. Mientras en el párrafo 1.º se autoriza a las Cortes a dictar Leyes de bases en materia de su competencia para que éstas sean desarrolladas por Leyes regionales, y en el párrafo tercero se autoriza al Estado para dictar Leyes de armonización, aún en el caso de materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, en el párrafo segundo, atendiendo a su sentido literal, no se comprende con exactitud qué pretende establecerse. No obstante, la exigencia de Ley orgánica para transferir o delegar facultades a las Comunidades Autónomas parece indicar que se pensó en abrir un cauce para, en base a una autorización de la misma Constitución, alterar el esquema de reparto competencial que en la misma se establece en los artículos anteriores. El problema es que no todos pueden pensar lo mismo. Sobre esta posible divergencia de concepciones, que se manifestaron ya en la discusión en las Cortes del citado párrafo, *vid.* ALZAGA, *op. cit.*, y GARCÍA DE ENTERRÍA: "El techo constitucional de las autonomías territoriales: un problema básico", en el diario *El País* de 7 y 8 de marzo de 1979.

(5) La transferencia de funciones a las Comunidades Autónomas mediante Ley orgánica, a que se refiere el artículo 150, 2, no permite que sea el Estatuto quien haga uso de su autorización. El Estatuto es una Ley orgánica *sui generis*, pero en ningún caso la Constitución le permite realizar esta transferencia. *Vid.*, sobre este punto concreto, GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*

debía respetar una serie de principios que la Constitución imponía de forma indiscutible. En este sentido, los principios que el Estatuto debía observar y que se configuraban como límites a su poder de autoatribución de competencias eran los siguientes:

a) Las materias reservadas a una Ley orgánica no podían ser atribuidas a la Comunidad Autónoma con carácter exclusivo, así como las materias reservadas a una Ley estatal. Todas las materias que la Constitución reserva a estas dos fuentes del ordenamiento jurídico y que son, sin duda, materias de gran trascendencia (6), escapan, por tanto, al poder legislativo de la Comunidad Autónoma.

b) Las materias enumeradas en el artículo 149,1, si bien aquí deben hacerse algunas precisiones. En este artículo se enumeran hasta un total de 32 párrafos en los que se contiene una pluralidad aún mayor de materias reservadas de forma exclusiva al Estado, pero debe tenerse en cuenta que no todas las materias se reservan con la misma intensidad. En algunas el Estado únicamente asume con carácter exclusivo las "condiciones básicas" o las "bases y coordinación" de una materia (7), mientras que en otras se reserva la legislación, sin pronunciarse sobre la reglamentación y ejecución relativas a la misma materia, o bien pronunciándose expresamente sobre estos últimos aspectos (8), y, por último, puede reservarse el Estado la materia en toda su amplitud (9).

(6) Sobre este punto, *vid.* T. R. FERNÁNDEZ, "El problema de los límites de la potestad legislativa regional", *Documentación Administrativa*, núm. 182, 1979, págs. 14-15.

(7) Igualmente, y de forma técnicamente poco correcta, que lleva al confucionismo, se habla de "bases", "legislación básica", "normas básicas", "fomento y coordinación" (núms. 1, 13, 15, 16, 17, 18, 23, 25 y 27 del primer párrafo del artículo 149 de la Constitución), sin que se precise el significado de ninguno de estos términos ni se adivine el por qué de esta variedad de conceptos. En cualquier caso, parece que estamos ante lo que se conoce doctrinalmente como Ley marco, es decir, una Ley que tan sólo fija los principios rectores a que debe sujetarse la regulación de una materia. En los casos en que se habla de "coordinación", la normativa estatal puede ser más intensa, al conllevar la idea misma de coordinar un cierto poder de dirección, una injerencia mayor del Estado en los poderes atribuidos a la Comunidad Autónoma para lograr esta deseable unidad de acción. Lo que debe quedar claro es que en desarrollo de estas bases estatales cabe perfectamente la legislación regional, es decir, una competencia de las que el Estatuto llama exclusivas.

(8) Así, en el número 6 del artículo 149, 1, de la Constitución se atribuye la legislación mercantil, penal y penitenciaria, mientras que en el número 7 del mismo artículo se atribuye al Estado la legislación laboral, "sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas". La trascendencia de esta última referencia es, sin embargo, escasa, pues el Estatuto puede, en todo caso, atribuir a la Comunidad Autónoma la ejecución de una materia que la Constitución tan sólo reserva al Estado en su nivel legislativo.

(9) Como ejemplo puede citarse el número 10 del artículo 149, 1, de la Constitución, que reserva de forma exclusiva al Estado el "régimen aduanero, arancelario y el comercio exterior"; toda esta materia queda reservada al Estado tanto para regular sus bases como su desarrollo legislativo, reglamentario y ejecución.

El aspecto más conflictivo es el que hace referencia a los casos en que la Constitución se refiere a las "bases" como materia reservada al Estado, pues nadie sabe cuándo terminan las "bases" y comienza el desarrollo legislativo pormenorizado. Este problema, que no se soluciona a través de la simple delimitación entre la Constitución y el Estatuto, podrá provocar graves problemas cuando el sistema se lleve a la práctica y comiencen a dictarse leyes de desarrollo por las Comunidades Autónomas o leyes de bases por el Estado, leyes que incidirán sobre una misma materia sin que exista un acuerdo previo de hasta dónde se extienden las respectivas competencias (10). En este punto concreto, la postura del Tribunal Constitucional, al dirimir los conflictos, puede marcar una tendencia en favor o en contra de un más amplio desarrollo autonómico en la configuración del Estado.

III. COMPETENCIAS DE LA GENERALITAT

Dentro del marco previsto en la Constitución, con los límites infranqueables que hemos visto, el Estatuto de Cataluña ha procedido a atribuir una serie de competencias a la Generalitat, competencias que dan el valor exacto de las posibilidades de autogobierno y constituyen la aportación principal del Estatuto.

El sistema seguido por el Estatuto ha consistido en elaborar una serie de listas en las que se enumeran todas las materias que son competencia de la Generalitat. La diferencia entre cada una de estas

(10) No se terminan aquí los problemas. Así, es también discutible si pueden dictarse Leyes regionales a falta de la Ley básica o marco respectiva; la disposición transitoria segunda del Estatuto establece que continuarán vigentes las Leyes estatales y que a la Generalitat corresponderá "el desarrollo legislativo en su caso y la ejecución" de estas materias. Más concreta era la redacción dada en el Estatuto de Sau a esta transitoria, pues permitía a la Generalitat dictar una Ley de desarrollo, señalándose a su vez en ésta qué parte de la legislación estatal vigente se tomaba como básica. Ahora no se sabe cómo se va a desarrollar sin la existencia de una Ley básica anterior ni su concreción por la Ley regional. Sobre este punto, *vid.* MUÑOZ MACHADO: *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1979, págs. 85 y ss.

Otro problema que puede aparecer en el momento del ejercicio de las competencias es concretar lo que realmente se entiende como *materia* de la Generalitat, cuál es el ámbito exacto de lo atribuido a ésta, hasta dónde se extienden las facultades derivadas de atribuir un sector de actividad. El reparto de competencias se efectúa definiendo materias (turismo, urbanismo, sanidad, etc.), pero ¿qué es lo que realmente engloban tales conceptos desde el punto de vista de atribución de potestades? Sobre el tema, *vid.* T. R. FERNÁNDEZ: "El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 201, 1979; *GIZI: Manuale di Diritto regionale*, Milano, 1976, pág. 310, y PALADÍN: "Problemi legislativi e interpretativi nella definizione della materia di competenza regionale", *Il Foro Amministrativo*, 1971, I-III, págs. 3 y ss.

listas obedece al grado de poder que sobre las materias en ellas contenidas va a ejercer la propia Generalitat. A continuación de este esquema general se añade otra serie de materias que por su especial trascendencia han recibido una regulación individual y más desarrollada.

1. ESQUEMA GENERAL

El Estatuto distingue entre competencias exclusivas (arts. 9 y 12), competencias de desarrollo legislativo y ejecución (arts. 10 y 13 a 24) y la simple ejecución de la legislación estatal (art. 11), enumerando una larga serie de materias que corresponden a cada una de estas funciones. Al poner estos artículos en conexión con el artículo 25 del propio Estatuto debería completarse el esquema previsto y saber con certeza qué potestades normativas o simplemente ejecutivas se corresponden en relación a los diferentes listados de los artículos anteriores. No obstante, las cosas no son así y, lamentablemente, de nuevo aparece la confusión. La clasificación de las potestades normativas es una de estas materias que no se han regulado con profundidad en el Estatuto, preocupado, como decía antes, por el reparto del poder político, y descuidado en las materias de construcción jurídica y definición de las instituciones y su funcionamiento.

En el artículo 25, al margen de la delimitación territorial del ámbito de competencias, y que, como es lógico, se corresponde con el territorio de Cataluña, se especifica que la competencia exclusiva conlleva la potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva, mientras que la función ejecutiva a que alude el artículo 11 supone tan sólo la ejecución de las normas reglamentarias dictadas por el Estado. El problema se centra en torno al artículo 10 y otros posteriores (13 a 24), en los que las competencias no se definen como exclusivas ni ejecutivas, y se habla de "desarrollo legislativo y ejecución". Sin entrar en el fondo de la cuestión, que excede del objeto de este trabajo, debe destacarse cómo la interpretación de esta noción del artículo 10 y siguientes no se deduce del artículo 25 y debe realizarse a partir de una valoración global del Estatuto. En base a ello, nos inclinamos por pensar que existe aquí también potestad legislativa y reglamentaria, aunque no se comprende la distinción del listado del artículo 10 con respecto del 9, ni el por qué luego el artículo 25 parece reservar la potestad legislativa únicamente a las competencias exclu-

sivas, que son tan sólo, según dicción expresa del Estatuto, las de los artículos 9 y 12 (11).

Aceptado esto, vemos cómo las principales competencias son las englobadas bajo las ideas de ser exclusivas, o de desarrollo legislativo y ejecución. No obstante, no en todos los casos estamos ante situaciones idénticas, y por ello es preciso realizar una pequeña sistematización del valor de estas competencias que, en todo caso, conllevan el poder legislativo, en relación con las competencias estatales.

a) Competencias exclusivas en sentido estricto. Tales competencias son las enumeradas en el artículo 9, sin referencia alguna a la legislación estatal, es decir, sin que el contenido de la legislación del Estado deba tenerse en cuenta, de forma que los únicos límites para la legislación regional serán los que se deriven del propio ordenamiento constitucional (12).

b) Competencias concurrentes. Estamos ante tal supuesto cuando sobre una misma materia se atribuyen competencias tanto al Estado como a la Generalitat, pero son competencias distintas, que se integran en procedimientos inde-

(11) La realidad es que el sistema normativo de la Generalitat no se encuentra bien estructurado ni definido y, de forma especial, el tema de la potestad reglamentaria. Ante tales carencias, la explicación más coherente, que no la que se deduce de una simple lectura del Estatuto, lleva a reconocer en los artículos en que se hable de "desarrollo legislativo y ejecución" una potestad legislativa y reglamentaria igual a la de los artículos 9 y 12. La diferencia que presenta el artículo 10 es que en el mismo se eluden las referencias a Leyes "básicas o marco" del artículo 149, 1, en cada uno de sus números, como se hace en diversos apartados del artículo 9, pues todas sus materias están sometidas a esta legislación previa estatal; y por ello se dice en el encabezamiento del artículo que el desarrollo legislativo por la Comunidad Autónoma se realizará "en el marco de la legislación básica estatal", para todos los supuestos que luego se enumeran. Pero al margen de esta confusa y sólo parcial diferencia con el artículo 9, existen en la redacción del artículo 10 algunos aspectos conflictivos. Si tenemos en cuenta que los números 1, 2, 4, 5, 6 y 7 del artículo 10 del Estatuto se corresponden con los números 18, 18, 11, 25, 23 y 19 del párrafo 1.º del artículo 149, vemos, en primer lugar, cómo el número 3 del artículo 10. "reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, e intervención en Empresas cuando lo exija el interés general", se corresponde con el número 128 de la Constitución, sin guardar relación alguna con el artículo 149, 1, de la Constitución. Igualmente debe destacarse que en materia de expropiación forzosa (número 2 del artículo 10) no cabía la potestad legislativa regional, que el Estado, en el número 18 del artículo 149, 1, se reservaba de forma exclusiva. Por último, puede destacarse cómo la repartición competencial en materia de pesca (número 7 del artículo 10) no se realiza en la Constitución según el esquema clásico de Ley básica y su desarrollo por la Comunidad Autónoma, por lo que el Estatuto es poco claro al respecto.

(12) Como ejemplo pueden citarse los números 12 y 25 del artículo 9, relativos, respectivamente, a turismo y asistencia social. Igualmente pueden considerarse competencias exclusivas en sentido estricto aquellas cuyo único límite sea el ámbito territorial; así, en el número 14, al determinar la competencia, se refiere el Estatuto a "carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio de Cataluña".

pendientes entre sí (13). Como ejemplo vale el del número 5 del artículo 9, que atribuye a la Generalitat lo relativo al "patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico, sin perjuicio de lo que dispone el número 28 del apartado 1.º del artículo 149 de la Constitución". Dado que el citado número 28 del artículo 149,1 de la Constitución reserva como competencia exclusiva estatal la defensa del patrimonio histórico, artístico y monumental contra la exportación y explotación, esta parte de la materia corresponderá en exclusiva al Estado, y el resto, también en exclusiva, a la Generalitat, siendo su ejercicio respectivo distinto e independiente.

c) Competencias compartidas. Recogemos aquí todos aquellos casos, muy numerosos, en los que corresponde al Estado la legislación básica, pero el Estatuto atribuye sobre la misma materia competencia exclusiva a la Generalitat, es decir, competencia legislativa.

La dicción "competencia exclusiva" no es, tal vez, muy correcta en estos casos, pero con ello se ha querido indicar que la Generalitat legislará sobre estas materias y, por tanto, impondrá su propia concepción del modo de actuar con el respeto del marco legislativo estatal. Debe admitirse la existencia en estos casos de auténticas competencias exclusivas de la Generalitat, pese a ser compartidas, si se tiene en cuenta una visión procedimental de la actuación en estos sectores, en donde existe una primera fase de definición de la política a cargo del Estado (en su nivel básico, o de Ley marco), y una fase posterior a cargo de la Generalitat, fase ésta exclusiva. Competencias compartidas y exclusivas no son, pues, en este sentido, ideas excluyentes entre sí.

Dentro aún de esta categoría de competencias compartidas, es posible distinguir dos subclases. Por un lado, las materias contenidas en el artículo 9 del Estatuto que se remiten a las bases estatales como marco general de su desarrollo (14). Por otro lado, las materias enumeradas en el artículo 12, artículo éste que atribuye a la Generalitat una

(13) Sobre las clasificaciones jurídicas de los tipos de competencia posibles, *vid.* SALAS, J.: "El tema de las competencias", en la obra colectiva *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, 1973, tomo II, págs. 304 a 314.

(14) Los supuestos de este tipo, en los que la competencia exclusiva de la Generalitat se debe enmarcar en las "bases o coordinación" del poder estatal, son los recogidos en los números 7, 8, 10, 16 y 19 del artículo 9 del Estatuto.

serie de competencias con carácter exclusivo, pero con un conjunto de límites en cuanto al contenido de la legislación de la Generalitat. Las leyes de Cataluña sobre estas materias deberán respetar, según dispone el artículo 12 en su párrafo inicial: las bases de la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado: el artículo 38 de la Constitución, en el que la libre iniciativa privada se consagra como derecho fundamental; el artículo 131, que reserva al Estado el poder de planificar mediante Ley, así como los números 13 y 11 del artículo 149,1, que reservan al Estado, respectivamente, las bases y coordinación de la planificación general (repite lo ya previsto en el artículo 131) y el sistema monetario (al que ya se aludía como materia estatal con anterioridad).

La razón de regular de forma especial estas competencias de la Comunidad Autónoma y someterlas a un plus de limitación en cuanto a su contenido, deriva de su propia naturaleza. Tales materias se refieren todas al campo económico, en el que es lógico mantener un principio de unidad de acción y dirección central. Por ello, todo lo relativo al campo económico se somete al marco previamente trazado por las normas estatales, en las cuales se determinarán de forma más intensa principios directores y programáticos, por lo que su contenido de simples bases que fijan un marco negativo que la Comunidad Autónoma debe tan sólo no violar, se transforma en unas bases que incluyen un modelo de acción y dirección, no incompatible, por otro lado, con competencias auténticamente exclusivas en manos de la Generalitat (15).

En estos cuatro artículos, 9, 10, 11 y 12, se delimita el esquema básico de reparto de competencias entre Estado y Generalitat (16), esquema que puede ser alterado de acuerdo con lo previsto en el

(15) En relación con el tema de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia económica, *vid.* mi trabajo "La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 21, 1979, págs. 221 a 241.

(16) Por cierto, que debe destacarse la incorrección que supone una actitud repetida en el Estatuto, consistente en reservar determinadas materias al Estado; así, en el artículo 12, 2, se dispone que "queda reservada a la competencia exclusiva del Estado la autorización para transferir tecnología extranjera". El Estatuto puede atribuir competencias a la Generalitat dentro del "techo" de las reservadas al Estado en exclusiva, pero no otorgar al Estado competencias, pues éste posee sus poderes por la reserva del artículo 149, 1, de la Constitución, o por la cláusula residual del 149, 3. Únicamente el dar una mayor claridad al reparto de materias podría justificar esta técnica, pero aun así sería de validez muy discutible.

artículo 150,2 de la Constitución, cuando el Estado, mediante Ley orgánica, transfiera a Cataluña nuevas materias reservadas, en principio, a aquél (17). Igualmente, cabe recordar que si en estos artículos, en los que se regula el sistema general de reparto de competencias, se han incluido el mayor número de materias atribuidas a la Generalitat (18), no han sido éstas las que más discusiones y posturas enfrentadas han suscitado, pues los temas conflictivos han recibido un trato especial y más detallado en artículos independientes dentro del propio Estatuto, artículos que pasamos a examinar a continuación.

2. LAS COMPETENCIAS CONFLICTIVAS; EN ESPECIAL, POLICIA, ENSEÑANZA Y JUSTICIA

Junto al esquema general de atribución de competencias, el Estado regula en los artículos 13 a 24 una serie de materias que, por su especial trascendencia, han recibido un trato cualificado. La razón de este trato especial reside en el hecho de que la respuesta que el Estatuto debía dar ante el problema que plantean estas materias no podía ser la simple atribución, con carácter exclusivo o no, de las mismas a la Generalitat. El cómo iban a regularse estos temas

(17) Tal posibilidad se recoge en el Estatuto en los artículos 9, 34, y 11, 11. Para llevar a cabo tal transferencia por parte estatal es preciso, según el artículo 28 del Estatuto, que el Parlamento de Cataluña solicite del Estado la transferencia o delegación, determinando también a qué organismo de la Generalitat debe quedar atribuida la nueva competencia.

(18) Los artículos aprobados responden al mismo esquema establecido en el Estatuto de Sau, y no existen modificaciones sustanciales. Por lo que hace referencia al artículo 9, cabe destacar la desaparición de la defensa del consumidor y usuario, así como lo concerniente a la regulación y ejecución de referéndums, tema éste que ha pasado al artículo 10, párrafo 2, con un contenido más limitado. Por otro lado se ha incorporado como competencia exclusiva el tema de los Colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, así como lo relativo a montes, aprovechamientos y servicios forestales. Por lo que se refiere al artículo 10, se añade en comparación con el Estatuto de Sau el tema de la expropiación forzosa; la materia relativa a prensa, radio, televisión y modos de comunicación pasa al artículo 16, dándosele un tratamiento de mayor importancia, mientras desaparecen algunos pequeños temas y, de forma general, todo el párrafo segundo, que versaba sobre el desarrollo de los deberes fundamentales, materia que se reserva el Estado por corresponder a una Ley orgánica su regulación. El artículo 11 es el que más cambios ha sufrido con respecto al Estatuto de Sau, pasando parte de sus materias a los artículos anteriores, sin que pueda deducirse de los cambios ninguna modificación de especial importancia. En líneas generales, pues, con relación al Estatuto de Sau, los cambios operados responden a cuestiones esencialmente técnicas, y en este sentido, la redacción definitiva parece mejorada. Muchas más diferencias existen si la comparación la efectuamos con el Estatuto de la II República. Pero aquí deberían hacerse las oportunas salvedades y referencias al marco constitucional entonces vigente, totalmente diverso del actual. Prescindiendo de éstas, puede señalarse únicamente que el Estatuto de 1932 atribuía un número mucho menor de competencias exclusivas (art. 12), mientras la mayoría de funciones atribuidas a la Generalitat eran en ejecución de la legislación estatal (art. 5).

encerraba una serie de problemas que debían abordarse ya en la norma institucional básica de la futura comunidad, esto es, en el propio Estatuto. Estos mismos argumentos, por otro lado, estuvieron ya presentes en el Estatuto de 1932, pues en sus artículos 7, 8 y 11 ya se reguló de forma concreta lo relativo a enseñanza, policía y justicia. La razón de esta carga problemática debe verse no en razones técnicas, ni tampoco sólo en la tradición histórica, sino en el contenido propio de estas materias que tratan de atribuirse para sí tanto el Estado como la Generalitat. Precisamente esta carga política ha llevado de nuevo, en 1979, a plantear las reivindicaciones más intensas en torno a estas mismas materias.

Juntamente con estos tres temas “clásicos”, el Estatuto regula también de forma particular las materias de sanidad y Seguridad Social, así como lo relativo al régimen de la radiodifusión y televisión. No extraña que en 1979 estas materias hayan sido consideradas de forma especial, lo que demuestra cómo el Estatuto ha sabido acoger las novedades impuestas por el paso del tiempo, tratando de dar una respuesta jurídica a problemas que en 1932 no precisaron un trato especial, pero que en la actualidad constituyen materias de especial relevancia para el gobierno y funcionamiento de la Comunidad Autónoma.

A) *Radiodifusión, televisión y prensa*

En el artículo 16 el Estatuto reserva a la Generalitat “el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión y televisión en los términos y casos establecidos en la Ley que regule el Estatuto jurídico de la radio y televisión”. Se reconoce, pues, una competencia compartida, para cuyo ejercicio deberá respetarse lo establecido en el Estatuto jurídico de la radio y televisión, Ley estatal pormenorizada que, eso sí, podrá ser desarrollada y llevada a la práctica por la Generalitat. Igual competencia se reconoce con relación al régimen de la prensa y restantes medios de comunicación social, si bien aquí el único límite será el de la normativa básica estatal (19).

Lo que más llama la atención es, no obstante, el tercer párrafo del citado artículo 16, en el que se dice que “la Generalitat podrá

(19) En el Estatuto de Sau, el tema de la radio, televisión y prensa se recogía en el número 7 del artículo 10, colocándose como límite a la normativa de la Generalitat únicamente la legislación básica del Estado.

regular, crear y mantener su propia televisión, radio y prensa”, idea ésta que implica reconocer la titularidad de la Generalitat sobre estos servicios públicos, pues sólo el titular podrá crear o no el servicio. En este sentido, el citado párrafo entraría en contradicción con todo intento legislativo que a nivel del Parlamento español pretendiera concebir cualquiera de estos servicios como de titularidad estatal, para otorgar luego su gestión a las Comunidades Autónomas mediante concesión. El valor real de este tercer párrafo tiene su aclaración en la disposición transitoria octava. En ésta se dispone cómo debe entenderse el citado párrafo tercero del artículo 16 (20), al decir que este párrafo “supone que el Estado otorgará en régimen de concesión a la Generalitat la utilización de un tercer canal, de titularidad estatal, que debe crearse específicamente para su emisión en el territorio de Cataluña, en los términos que prevea la citada concesión”.

El régimen de la televisión queda, pues, en manos del Estado, y la posibilidad de crear una televisión catalana no es más que permitir hacer uso de la concesión estatal (21). El Estado se reserva la dirección de todo lo relativo al tema de la televisión, pues en la concesión determinará las reglas a que debe someterse la Generalitat en su actuación, de forma que lo dicho en el artículo 16, 3, del Estatuto, “la Generalitat podrá regular, crear y mantener su propia televisión...”, queda, de hecho, reducido a que la Generalitat podrá mantener y gestionar el servicio de televisión que el Estado le conceda (22). La misma idea concesional conlleva esta idea de separación entre la titularidad del servicio, estatal, y la gestión del mismo, que corresponderá a la Generalitat; el problema radica en saber cuáles van a ser las prerrogativas que va a mantener el Estado como titular del servicio, que, en principio, pueden ser muchas. Pero para resolver este punto habrá que esperar a la concesión concreta del servicio.

(20) Realmente singular y pintoresca es esta técnica de aclarar en una transitoria el significado del propio texto. En la misma se pone de acuerdo, no obstante, el artículo 16 con el proyecto de Estatuto de televisión, que define este servicio como “esencial y de titularidad estatal” y, por tanto, sólo ejercitable por la Generalitat mediante concesión. Para evitar conflictos, antes de la Ley estatal el Estatuto se adecuaba a la misma.

(21) No se refiere a radio, prensa y medios de comunicación social, cuya titularidad sí podrá poseer, en principio, la Generalitat.

(22) Mucho más amplio y favorable para la Comunidad Autónoma es la redacción del Estatuto Vasco sobre esta materia. De sus artículos 9 y transitoria 6 no se desprende el monopolio estatal sobre la televisión, y sí únicamente que el Estado “puede conceder un canal de televisión”, hecho compatible con la creación en el País Vasco de una televisión totalmente autónoma.

B) *Sanidad y Seguridad Social*

La especial atención que se da en el Estatuto al tema de la Sanidad deriva tanto de su propia importancia como de la complejidad con que fue abordado en la Constitución, circunstancia esta última que ha obligado a tratar de aclarar algo las cosas en el propio Estatuto.

Por lo que respecta a la Sanidad, el Estatuto ha reservado a la Generalitat la potestad del desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal (art. 17, 1, en relación con el 149, 1, número 16), así como ha hecho lo mismo en relación con los productos farmacéuticos (art. 17, 3, en relación con el art. 149, 1, número 16, de la Constitución). Por lo que hace referencia a la Seguridad Social, la Generalitat posee la potestad de desarrollo legislativo y ejecución de la normativa básica estatal, salvo lo relativo a la gestión económica, materia sobre la que tan sólo posee el poder de ejecución (art. 17, 2, en relación con el art. 149, 1, número 17, de la Constitución) (23).

El Estatuto añade otros dos párrafos. En el primero se limita a señalar que la Generalitat es competente para gestionar todos los servicios sanitarios que se presten en su territorio, quedando en manos del Estado la facultad de inspeccionar.

El segundo párrafo no responde ya a los principios de distribución de competencias, pues en él se establecen unas normas de conducta para la futura actividad de la Generalitat. Al margen de la importancia del tema, el lugar para hacer esta declaración de principio tal vez no era éste; pero como ya dijimos, al regular el reparto competencial relativo a estas materias de mayor peso específico, el Estatuto ha añadido, en relación a las mismas, criterios relativos al modo en que deben llevarse a término las competencias que se atribuyen. No se ha limitado a decir qué es lo que corresponde a la Generalitat, sino que en el propio Estatuto, y sin esperar a futuras normas, ha establecido cómo deben ejercerse esas competencias. En este caso se impone la obligación de respetar el

(23) Sobre este punto debe destacarse que la materia de productos farmacéuticos no es de las que pueda regularse legislativamente por la Generalitat, pues queda reservada la legislación, de forma exclusiva, al Estado (art. 149, 1-16). Es un supuesto idéntico al de la expropiación forzosa a que nos referimos anteriormente. Por lo demás, en el tema de la Sanidad el Estatuto se limita a recoger las competencias que permitía la redacción del precepto constitucional, si bien a través de una sistemática más correcta. En lo relativo a la Sanidad interior debe destacarse el poder de coordinación que se reserva el Estado.

principio de participación, tanto a nivel individual como a través de asociaciones representativas (Sindicatos y Patronal), en el ejercicio de las competencias en materia de Sanidad y Seguridad Social (24).

C) *Policía*

Cuando se habla de "la policía" como competencia de la Generalitat debe tenerse presente que la materia a que nos estamos refiriendo es la seguridad pública, materia ésta reservada al Estado, sin perjuicio de que el servicio para garantizar la seguridad pública, la policía, pueda corresponder a la Generalitat (25).

Al margen de la cuestión inicial, el tema de las policías autónomas es tan delicado como compleja es su regulación. El marco constitucional era de difícil interpretación y puesta en práctica, pero, además, razones de índole política han influido, sin duda alguna, para dar al final, en el Estatuto, una redacción claramente restrictiva de los poderes de la Generalitat en la ordenación de su propia policía.

Partiendo del principio constitucional, en éste se reconoce la posibilidad de creación de policías por la Comunidad Autónoma en la forma que se establezca en los propios Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley orgánica (art. 149, 1, núm. 29, de la Constitución). La fórmula es ya compleja, pues se exige que la creación de policías se realice según criterios materiales definidos en el Estatuto y según las bases de una Ley orgánica. Al remitirse a una Ley orgánica se aplazaba la solución del problema (26), pues se deja de esta forma a las Cortes Generales el regular un tema delicado y conflictivo, y, por otro lado, al obligar al Estatuto a regular las policías, se exigía que fuera en esta "Ley orgánica paccionada" que es el Estatuto, donde se determinaran los principios de las futuras policías autónomas, pudiendo el Parlamento central incidir de nuevo en el tema a través de su participación en la redacción del Estatuto.

(24) Principio que no era preciso recoger expresamente en el Estatuto, pues su respeto es obligatorio por la Generalitat, según lo dispuesto en los artículos 9, 2; 23 y 129, 11, de la Constitución.

(25) Así se desprende del artículo 149, 1, núm. 29, de la Constitución. Diferente era el tratado a este tema en la Constitución de 1932, pues su artículo 14, núms. 10 y 16, sólo reservaba al Estado con carácter exclusivo "la Seguridad pública en los conflictos de carácter suprarregional", con lo que venía a permitirse que esta materia, en el ámbito puramente regional, fuera competencia exclusiva de la Generalitat.

(26) La técnica de remitir los puntos conflictivos a una Ley orgánica ha permitido no "encallar" la Constitución, pero puede ahora frenar el proceso autonómico. Por otro lado, la citada técnica supone delegar parte del poder constituyente en las Cortes Generales.

El problema que se ha planteado es que se ha debido redactar el Estatuto sin Ley orgánica, es decir, redactar el desarrollo de un tema sin tener las bases. Lo lógico, no obstante, y frente a los problemas que pudieran plantearse en el futuro por este desarrollo de una materia sin sus bases previas, es admitir que el Estatuto se ha convertido en algo ya intocable para la Ley orgánica posterior, y en este sentido ya se habrán puesto de acuerdo los representantes políticos al elaborar el Estatuto, para no introducir en el mismo preceptos que no pueden ser asumidos en la futura Ley orgánica.

Pues bien, como decía, el Estatuto no podía limitarse a atribuir a la Generalitat la regulación de la policía autónoma, sino que debía ya avanzar unos principios relativos a su función y organización. Así, en el artículo 13 del Estatuto se determinan las funciones que corresponden a esta policía autónoma, funciones que se circunscriben a la seguridad pública en el ámbito territorial de la Generalitat (27), y asimismo se establecen unos principios de carácter organizativo entre los que destaca la creación de la Junta de Seguridad, como órgano mixto Gobierno-Generalitat, con funciones de gran importancia. La citada Junta determina, en efecto, el Estatuto, reglamento, dotaciones, composición numérica, estructura y reclutamiento de la policía de la Generalitat.

Debe destacarse cómo a través de esta Junta, y del hecho de que los mandos de la policía autónoma deberán reclutarse entre Jefes y Oficiales de las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la afirmación que en el párrafo tercero del artículo 13 se hace, relativa a que "corresponde a la Generalitat el mando supremo de la Policía autónoma", queda muy relativizado.

La policía autónoma se concibe, pues, como estrictamente local, orientada a la seguridad pública en el sentido de mantener el orden público interno, pero totalmente desligada de las funciones de defensa del Estado, función ésta reservada, por otro lado, al Gobierno central por el artículo 97 de la Constitución. Esta concepción se refleja claramente en el artículo 14 del Estatuto, en el que, junto a reconocer al Gobierno este poder de dirección general en la materia de Seguridad estatal, se especifican los casos y circunstancias en que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado podrán intervenir en funciones atribuidas a la policía de la Generalitat, precisamente en

(27) De nuevo aparece aquí la técnica de reservar al Estado unas determinadas funciones, cuando el Estatuto tan sólo puede atribuir competencia a la Generalitat (art. 147 d) de la Constitución). En este caso, la falta de una Ley orgánica anterior tal vez haya forzado a una solución de este tipo, pero, en cualquier caso, incorrecta.

garantía de esta competencia que el Estado considera irrenunciable, es decir, la defensa de su territorio (28).

En resumen, cuando el Estatuto aborda el tema de la policía no se limita a determinar si la Comunidad Autónoma, la Generalitat, va a crear una policía propia, sino que entra directamente a regular el tema. Y lo hace de forma oscura por las propias imposiciones y limitaciones de la Constitución y el sistema en ella previsto para regular este tema. El resultado es una atribución confusa y restrictiva de funciones para la Generalitat en la ordenación de su propia policía, pues se ve mediatizada por la Junta de Seguridad y es incapaz de elegir libremente los responsables de esta policía autónoma. Además, no debe olvidarse, todo queda pendiente de lo que pueda decir la nueva Ley orgánica sobre la materia, que, aunque podría hacerlo, no parece lógico vaya a derogar principios ya establecidos en el Estatuto.

D) Enseñanza

Si los temas relativos a Seguridad pública y policía eran temas complejos y resueltos de forma poco satisfactoria, lo mismo puede decirse en relación con el tema de la enseñanza.

La materia de la enseñanza, por su propio valor en el proceso de afirmación de una comunidad histórica, por la tradición que posee en Cataluña y por ser materia imprescindible para defender y enriquecer una cultura, era una competencia que la Generalitat quería detentar con la mayor amplitud y libertad posibles. Las discusiones fueron, por ello, largas y difíciles, al tener enfrente a un Estado receloso de ceder sus poderes sobre este ámbito.

La solución final se recoge en el artículo 15, precepto ambiguo y difícil de interpretar en el contexto del propio Estatuto. El principio general en él establecido dice que "es competencia plena de la Generalitat la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias". Una primera lectura puede dar a

(28) Ante esta injerencia estatal se establecen una serie de garantías para el respeto de las competencias de la Generalitat, garantías que no coinciden exactamente con las previstas en el Estatuto de Sau, al desaparecer el papel del Senado, que en aquél era determinante. Ahora es precisa la petición de la Generalitat, o la aprobación de la Junta de Seguridad, según los casos. En supuestos de especial urgencia, controlarán las Cortes *a posteriori*, y sólo se permite la intervención directa e incontrolada en casos de declaración de estado de alarma, excepción o sitio.

entender que la Generalitat tiene atribuidas importantes funciones, pero una segunda lectura nos sitúa ante la oscuridad y confusión.

En primer lugar, la referencia a la "competencia plena" es algo que técnicamente no tiene sentido alguno. ¿Supone ésta que se podrá legislar, que el Estado no podrá intervenir mediante Ley en lo reservado a la Generalitat y que el desarrollo de los principios básicos corresponde a ésta de forma exclusiva? Atendiendo al Estatuto y su sistemática, no hay respuesta posible, aunque nos inclinamos a creer que existirán fuertes resistencias a reconocer a la Generalitat tales poderes.

En segundo lugar, la competencia plena debe ejercitarse sobre una materia concreta, que el Estatuto define y delimita. Pues bien, el Estatuto dice que es competencia plena de la Generalitat la regulación de la enseñanza "en el ámbito de sus competencias". Pero ¿cuáles son esas competencias, si precisamente debían definirse en el Estatuto? Se cierra un círculo vicioso que deja sin sentido una atribución que parecía, en principio, generosa en favor de la Generalitat (29).

La regulación del tema de la enseñanza no termina aquí. Junto a la "definición" de lo que compete a la Generalitat se establecen una serie de límites, es decir, principios que en todo caso deberán tenerse en cuenta por la Generalitat. Tales límites son, por un lado, los principios del artículo 27 de la Constitución y Leyes orgánicas que lo desarrollan. Dado que la enseñanza es un derecho fundamental, lo relativo al desarrollo del mismo exige una Ley orgánica y, por tanto, es materia excluida a la competencia de la Generalitat. Por otro lado, debe respetarse lo previsto en el artículo 149, 1, número 30, que reserva al Estado la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, y las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitu-

(29) En el Estatuto de Sau el artículo relativo a enseñanza era totalmente distinto. Decía: "Corresponde a la Generalitat el cumplimiento de las obligaciones que el artículo 27 de la Constitución otorga a los poderes públicos y en particular la competencia exclusiva en materia de enseñanza en todos sus niveles, de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto". Según este artículo, la Generalitat, como poder público, desarrollaba el derecho fundamental recogido en el artículo 27 de la Constitución, y, en lo relativo al servicio de la enseñanza, esta competencia se atribuye en exclusiva a la Generalitat. Como se puede apreciar, la interpretación del artículo 27 era mucho más favorable a los intereses de Cataluña. La raíz de esta situación compleja en el tema de la enseñanza, y que ha supuesto una merma final de competencias de la Generalitat, reside en la propia complejidad del artículo 27 de la Constitución, en el que, junto a la garantía de un derecho fundamental (libertad de enseñanza, garantía de la misma a todo ciudadano), se regulan temas relativos a la prestación de este servicio. Si la necesidad de desarrollar estos temas por Leyes orgánicas se lleva a su máxima extensión, así como lo relativo a las normas básicas estatales sobre la materia, poco podrá quedar para esa extraña "competencia plena" de la Generalitat.

ción, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. Por último, el Estatuto reserva también al Estado las facultades de alta inspección.

En definitiva, si añadimos a la ambigüedad del redactado inicial del artículo 15 los límites posteriores, las funciones reales de la Generalitat en materia de enseñanza quedan, cuando menos, en una zona de vaguedad poco esperanzadora. A través del juego del artículo 27 de la Constitución, que no se limita a garantizar un derecho individual, sino que dispone la forma y criterios en que debe prestarse un servicio público, la totalidad de este servicio público puede quedar en manos del Estado si se utiliza la exigencia de Leyes orgánicas, que pueden ser muy detalladas, para desarrollar un derecho fundamental (art. 81 de la Constitución), de forma que a la Generalitat le quedan únicamente funciones de gestión (30).

E) *Justicia*

La materia relativa a la Justicia recibe un extenso tratamiento en el Estatuto, lo cual, si atendemos al esquema seguido hasta el momento, no deja de llamar la atención, pues en el artículo 149, 1, número 5, de la Constitución, la administración de Justicia se concibe como materia totalmente exclusiva del Estado. No hay lugar, pues, en principio, a ningún reparto de competencias sobre este tema.

No obstante, la propia Constitución, en su artículo 152, 1, establecía que “un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la Ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste”.

La Constitución abría, a través del artículo 152, la posibilidad de que la Comunidad Autónoma participara en la organización de las

(30) Para llegar a esta conclusión basta poner en conexión los artículos 27, 5, con los artículos 81, 149, 1, número 30, de la Constitución y el 15 del Estatuto, y añadir una voluntad poco favorable a criterios autonomistas. La solución dada al tema difiere, en todo caso, de la arbitrada en la II República, consistente en distinguir dos servicios de enseñanza diversos y compatibles, uno en manos del Estado y otro en manos de la Generalitat (artículo 50 de la Constitución de 1931 y artículo 7 del Estatuto de 1932).

demarcaciones judiciales y reconocía la existencia en la Comunidad Autónoma de un Tribunal Superior de Justicia, como institución máxima del poder judicial en el territorio autónomo. En base a estas disposiciones, el Estatuto atribuye a la Generalitat la potestad de fijar la delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales en Cataluña y la localización de su capitalidad, así como el propio Estatuto regula directamente el Tribunal Superior de Justicia, su composición y funciones, pero todo ello dentro del reconocimiento, impuesto por la Constitución, de que el poder judicial es único (31). El Tribunal Superior de Justicia, por tanto, debe quedar claro, es una institución de la Generalitat impuesta por la propia Constitución, y que viene a completar el carácter de ente político de ésta, al poseer Parlamento, Ejecutivo y un Tribunal Superior. Pero tal Tribunal no implica un poder judicial propio e independiente del estatal, por lo que el Estatuto se limita a organizarlo y determinar cuáles van a ser sus competencias. Nada más.

El punto verdaderamente crucial en relación con este tema era determinar cuál sería la naturaleza del poder judicial, es decir, de quién iba a depender el Tribunal Superior de Justicia y si se iba o no a admitir, en consecuencia, un poder judicial dependiente de la Generalitat. La respuesta, impuesta por la Constitución, es que la Generalitat goza de un Tribunal Superior de Justicia, pero el poder judicial es único. Por tanto, la función y el órgano son de titularidad estatal, si bien se permite a la Generalitat organizar en su ámbito territorial las competencias de los órganos judiciales a través del Estatuto.

Estas mismas razones determinan que el Estatuto, al regular el tema del personal del Tribunal Superior de Justicia, establezca que "el nombramiento de los Magistrados, Jueces y Secretarios del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña se efectuará en la forma prevista en las Leyes orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial" (art. 21, 2) (32).

Una vez establecido que el Tribunal Superior de Justicia es un

(31) Artículos 117, 5, y 122 de la Constitución.

(32) En el tema del personal de la Administración de Justicia la intervención de la Generalitat se reconoce en aspectos poco importantes (art. 22 del Estatuto: convocar concursos), mientras que por otro lado se establece que el conocimiento del Derecho catalán será dato a tener en cuenta al nombrar a miembros del poder judicial en Cataluña. En el Estatuto de Sau el nombramiento de los miembros del Tribunal Superior de Justicia correspondía a la Generalitat, reservándose a su Presidente el nombrar el Presidente y Magistrados del Tribunal Superior, de forma que el órgano máximo del poder judicial en la Generalitat pasaba a depender directamente de ésta. En la II República la Constitución sólo reservó al Estado como materia exclusiva lo relativo al Tribunal Supremo (art. 14, 11), y el Estatuto de 1932 atribuyó a la Generalitat la organización de la Administración de Justicia (art. 11).

órgano del poder judicial estatal, poder único e independiente, los restantes temas pierden gran parte de su carga conflictiva y deben plantearse en su vertiente esencialmente técnica. Desde esta perspectiva, el Estatuto regula las competencias de los órganos jurisdiccionales en Cataluña y determina al mismo tiempo qué materias se agotan en los órganos de justicia de la Comunidad Autónoma sin llegar al Tribunal Supremo, lo cual, vuelvo a insistir, posee una trascendencia más técnica y de racionalización de la administración de Justicia que política, pues el poder judicial que juzgará es el mismo, se agoten los asuntos en Cataluña o en Madrid. A tales efectos distingue entre las materias de orden civil, penal, social y contencioso-administrativo. Con relación a las primeras, el Tribunal Superior de Justicia será la última instancia en relación a materias de Derecho civil catalán, y por lo que respecta al contencioso-administrativo será también instancia definitiva cuando se revisen actos o normas cuya legislación sea competencia exclusiva de la Generalitat (33). Se reservan, pues, de forma exclusiva al Tribunal Superior de Justicia aquellas materias directa y exclusivamente vinculadas a la Comunidad Autónoma.

F) *Ejecución de Tratados y Convenios internacionales*

En el párrafo tercero del artículo 27 no se atribuye una competencia en relación a una materia específica, pues lo que se pretende es salir al paso de un posible desapoderamiento de las competencias de la Generalitat a través de la firma de Tratados y Convenios internacionales por parte del Estado. El citado párrafo dice, en concreto, que "la Generalitat de Cataluña adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados y Convenios internacionales en lo que afectan a las materias atribuidas a su competencia, según el presente Estatuto".

El contenido del precepto tiene una finalidad clara. Dado que la facultad de mantener relaciones exteriores es competencia exclusiva estatal, la firma de los mismos podría ir en detrimento de las

(33) En este aspecto la redacción del Estatuto ha perfeccionado redacciones anteriores; se han añadido algunos temas, como los contenidos en los apartados *d*) y *e*), que se atribuyen al Tribunal Superior de Justicia, y la delimitación de competencias entre los órganos jurisdiccionales de Cataluña (núm. 1 del art. 20) y el Tribunal Supremo (núm. 2 del art. 20) es más clara. Esto no quiere decir que en la práctica puedan plantearse conflictos, en especial en una primera etapa de asentamiento de las ideas contenidas en este artículo 20, conflictos que pueden redundar en un aumento de las cuestiones de competencias. El entrar en este tema desborda de nuevo el objetivo de este trabajo.

competencias regionales, al imponerse el contenido de los acuerdos firmados de forma total a la Generalitat, al margen del reparto competencial existente. Por ello, el Estatuto precisa que es competencia de la Generalitat la adopción de las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados y Convenios si éstos versan sobre materias atribuidas a la Generalitat (34). Igualmente se reconoce el derecho a ser informada cuando se elaboren Tratados y Convenios que afecten al interés de la Generalitat, de forma que ésta podrá conocer, antes de su promulgación definitiva, normas que luego le afectarán de forma directa. El simple derecho a ser informada no es, sin embargo, una garantía de excesiva entidad.

En este sentido, y dada la importancia creciente que puede tener el tema en un mundo cada vez más interrelacionado, tanto jurídica como políticamente, tal vez podrían haberse arbitrado soluciones más completas, en las que se hubiera dado un mayor protagonismo a las Comunidades Autónomas (35).

IV. VALORACION FINAL

El reparto de competencias efectuado en el Estatuto, cuyas particularidades técnicas hemos tratado de desvelar en las páginas anteriores a través de una primera y sencilla aproximación, no puede recibir una valoración al margen de la Constitución que le servía de marco. En ésta se encerraban los principios y los límites infranqueables por el Estatuto, el techo máximo de las posibles competencias regionales (36), y es en relación con este margen posible como debe valorarse lo mucho o poco que se haya conseguido. Las referencias al

(34) El párrafo tres del artículo 27 es muy semejante al artículo 11 del Estatuto de 1932, pero incluso éste era más completo que la redacción dada al Estatuto actual, lo cual no deja de sorprender cuando este tema es una materia que en los tiempos actuales puede tener una importancia real mucho mayor que en 1932.

(35) Más exigente es, en este sentido, el Estatuto Vasco, que en su artículo 20, 3, establece una importante cláusula de salvaguardia. En la misma exige que cuando la firma de un Tratado internacional pueda afectar al reparto de competencias hecho en el Estatuto, se deberá estar a lo dispuesto en el artículo 152, 2, relativo a la modificación de los Estatutos; es decir, respetar el procedimiento establecido en la propia Constitución y Estatutos si se quiere alterar al propio Estatuto, y no recurrir a la vía de los Convenios internacionales para alterar el contenido de aquéllos (la única excepción a esta exigencia son los casos en que se actúa de acuerdo con el artículo 93 de la Constitución, esto es, Convenios que atribuyen a organizaciones internacionales el ejercicio de alguna competencia). Claro es que lo mismo puede aplicarse al caso de Cataluña, pues estas normas son imperativas y se deducen directamente de la Constitución, sin necesidad de recogerse en el Estatuto. Sobre este tema y las soluciones dadas en Italia, *vid.* mi trabajo, *op. cit.*, pág. 236 y bibliografía allí citada.

(36) Al margen, como se dijo, del recurso al artículo 150, 2, de la Constitución; pero tal precepto es independiente del ámbito propio del Estatuto.

Estatuto de 1932 o al de Sau no pueden, por tanto, hacerse sin tener en cuenta lo dispuesto en el texto de la Constitución.

En líneas generales, la realidad es que el reparto de competencias, si se ha de valorar desde el punto de vista de la cuantía de materias atribuidas a la Generalitat, ofrece, por un lado, la contabilización de un número de materias (tanto exclusivas como no) mucho mayor que en relación a 1932; pero, desde otra perspectiva, en lo concerniente a las materias “conflictivas”—policía, enseñanza y justicia—el papel de la Generalitat se ha visto sensiblemente reducido. El Gobierno central, podría pensarse, ha cedido en lo intrascendente y ha mantenido su total hegemonía en lo trascendente. Tal afirmación, no obstante, debería meditarse más detenidamente.

De cualquier forma estamos en un primer momento dentro del proceso de reforma del Estado. El Estatuto ha realizado esa primera función que es institucionalizar la Comunidad Autónoma, pero ahora se inicia el período de autogobierno, en el que hay que poner en marcha los poderes de que se dispone y ejercitar las competencias atribuidas. En este momento, los problemas de carácter técnico y la claridad con que se haya hecho el reparto de funciones serán cuestiones que pasarán a primer plano, y de cuál sea la dirección que se tome dependerá en gran parte la real institución o no de un régimen autonómico. Citando tan sólo un ejemplo, el determinar cuál es el límite de las “bases” estatales y dónde comienza la potestad legislativa regional en materias compartidas es algo que ni la Constitución ni el Estatuto han determinado, y el reparto de competencias se articula en muchos casos sobre estas nociones. De ahí, pues, su trascendencia.

Pero, además, otros temas ajenos ya al reparto de competencias van a incidir en el futuro inmediato sobre el real ejercicio de las mismas. La transferencia de funciones y servicios va a dotar de mayor o menor amplitud a lo que en el Estatuto aparece tan sólo como un concepto, y una política cicatera y retardataria del Gobierno puede retrasar el efectivo ejercicio por la Generalitat de materias que el Estatuto le reconoce como propias. Igualmente, el tema financiero es puntal capital en la afirmación del autogobierno. No basta con reconocer las competencias si al mismo tiempo no fluye hacia la Generalitat esa savia vivificante que es el poder financiero, el disponer de los recursos que harán posible el ejercicio de unas funciones asumidas como propias.

En definitiva, aprobado el Estatuto, debe aceptarse como está. Ahora los esfuerzos deben dirigirse a utilizarlo en el sentido más

amplio posible para los intereses de Cataluña, interpretando sus normas y las de la Constitución en este mismo sentido, al tiempo que se reclama la rápida transferencia de servicios, el disfrute de una auténtica autonomía financiera, y se inicia el ejercicio del autogobierno con decidida y efectiva voluntad política.