

# LA REALITAT DE L'ESTAT AUTONÒMIC REFLECTIDA EN LES SENTÈNCIES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 130/2013 I 135/2013, RELATIVES A LA LLEI GENERAL DE SUBVENCIONS

**Gerard Martín i Alonso**

Responsable de Desenvolupament Autonòmic de l'Institut d'Estudis Autonòmics i professor associat de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona

SUMARI: 1. El debat inacabat sobre la delimitació dels títols competencials. – 2. Podia haver estat un altre, el sentit de les sentències? L'implacable pas del temps com a factor coadjuvant en la resolució de les controvèrsies competencials. – 3. La irrellevància dels estatuts d'autonomia. – 4. Els camins que condueixen a les competències de l'Estat són inescrutables. – 5. La transversalitat del factor econòmic com a fonament reiterat de les disposicions estatals. – 6. Les duplicitats en l'Estat autonòmic. – 7. La cobertura de les actuacions estatals mitjançant la mal·leabilitat de la doctrina constitucional. – 7.1. L'adaptació de la doctrina constitucional a les circumstàncies del temps històric. – 7.2 La supletorietat. – 7.3. Les potestats autonòmiques en relació amb l'activitat de foment finançada amb fons estatals. – 8. Reflexions finals. – *Resum – Resumen – Abstract.*

---

## **1. El debat inacabat sobre la delimitació dels títols competencials**

Si algú es pensava que la sentència del Tribunal Constitucional (STC) 31/2010, de 28 de juny, recaiguda sobre la Llei orgànica 6/2006, de

19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, havia clarificat definitivament quin era l'abast del model de descentralització política de l'Estat espanyol i, més concretament, quins eren els punts essencials del règim de distribució de competències entre Estat i comunitats autònomes, haurà pogut comprovar que estava errat. En efecte, la sentència sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya tampoc no ha pogut tancar el debat sobre un aspecte tan fonamental per al funcionament de l'Estat autònic com és el relatiu a la naturalesa i l'abast dels títols competencials de l'Estat i de les comunitats autònomes.

Un exemple paradigmàtic d'aquest debat inacabat sobre la delimitació dels títols competencials el constitueixen les sentències del Tribunal Constitucional 130/2013, de 4 de juny, i 135/2013, de 6 de juny –que resolen els recursos d'inconstitucionalitat interposats pel Govern d'Aragó i pel Parlament de Catalunya contra diversos preceptes de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions–, en les quals la doctrina que els serveix de fonamentació es veu acompanyada per un contundent vot particular –formulat en la STC 130/2013 i reiterat en la STC 135/2013– que subscriuen cinc magistrats en què manifesten la seva discrepància amb el posicionament majoritari de la resta de membres del Tribunal. No sembla, doncs, que ni els prop de trenta-cinc anys de funcionament de l'Estat de les autonomies ni la densa doctrina del mateix Tribunal Constitucional –de la qual la sentència sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya aparentava tancar els aspectes més oberts o interpretables– hagin permès definir, de forma definitiva i amb precisió, els blocs competencials de l'Estat i de les comunitats autònomes.

Les sentències esmentades analitzen la constitucionalitat de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, des de la perspectiva de la seva inserció competencial, i arriben a la conclusió que el joc combinat dels títols competencials dels apartats 13 (planificació general de l'activitat econòmica), 14 (hisenda general) i 18 (règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú) emparen el contingut de la disposició estatal. Més concretament, el Tribunal admet la constitucionalitat de la regulació d'un procediment subvencional comú que seria aplicable en tots els àmbits materials en què les comunitats autònomes exercissin la seva potestat de foment, encara que aquesta es financés amb càrrec a fons propis i amb independència del caràcter exclusiu o compartit del títol competencial autònic vinculat a l'àmbit material corresponent.

No és l'objecte del present article dur a terme una anàlisi detallada de la doctrina que estableixen les dues sentències sobre la distribució de competències en l'àmbit subvencional,<sup>1</sup> sinó que el que pretén és estudiar-les des d'una perspectiva diferent. En concret, l'aspecte central que conduirà el seu fil argumental serà posar en relleu fins a quin punt les resolucions dictades pel Tribunal Constitucional reflecteixen alguns dels aspectes nuclears i decisius del funcionament de l'Estat de les autonomies. Uns aspectes que, tot i ser perfectament tangibles, han esdevingut de percepció difusa, pel fet que estan tan assumits i aparenten ser tan connaturals al sistema de descentralització política que acostumen a ser ignorats pels actors territorials. Veurem, doncs, com l'anàlisi de les sentències ens portarà a parlar, entre d'altres aspectes, de la irrellevància dels estatuts d'autonomia, de les duplicitats i la concurrència competencial, del factor econòmic com a fonament constant de les més variades decisions i polítiques estatals, de la delimitació de les competències estatals a partir de criteris aliens al repartiment competencial, com ara l'interès general o les finalitats constitucionals a què han de tendir les polítiques públiques, i, en darrer lloc, de l'adaptabilitat de la doctrina constitucional a les actuacions de l'Estat.

Podem avançar que la mateixa naturalesa de l'Estat de les autonomies que es posarà de manifest amb l'anàlisi dels aspectes indicats anteriorment apunta, al meu entendre, en una clara direcció que no és altra que l'esgotament de l'Estat autonòmic en la seva formulació actual, almenys per a qualsevol comunitat territorial que cerqui en el règim de descentralització política una resposta que satisfaci plenament els seus desitjos d'autogovern, i no un mecanisme d'essència i filosofia tecnocràtica que tingui com a exclusius criteris rectors l'economicisme, el pragmatisme isolat o la supeditació a uns interessos generals que només poden ser tutelats a través de polítiques públiques regulades i implementades per les institucions centrals de l'Estat. Això potser podrà ser vàlid i engrescador per a moltes comunitats, però no per a aquelles que, com Catalunya, tinguin una voluntat profunda i sòlida d'autogovern. Les reflexions que s'exposaran tot seguit així ho intentaran demostrar.

---

1. Algun autor ja ha analitzat, amb profunditat i rigor, les dues sentències. *Vid.* Carlos Aymerich Cano, "Subvenciones y Estado Autonómico. Crítica de la última jurisprudencia constitucional", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 97, Oñati, Instituto Vasco de 'Administración Pública, setembre-desembre 2013, p. 221-257.

## 2. Podia haver estat un altre, el sentit de les sentències? L'implacable pas del temps com a factor coadjuvant en la resolució de les controvèrsies competencials

Lògicament, l'anàlisi de les sentències podria començar-se des d'una perspectiva estrictament competencial, però pot ser més suggeridor iniciar-lo amb una pregunta que hom podria qualificar de retòrica, però que ens portarà a ulteriors reflexions. Preguntem-nos, doncs, en primer lloc, si era factible –més que si era possible, que sí que ho era– que el Tribunal Constitucional dictés una sentència que fos estimatòria dels recursos interposats.

Potser pot sorprendre el plantejament d'aquesta qüestió –i més quan des de l'àmbit doctrinal s'havien formulat nombrosos comentaris que qüestionaven la constitucionalitat de la llei–,<sup>2</sup> però si parem aten-

---

2. Fernando López Ramón assenyalava que no deixava de sorprendre el descobriment d'una competència de l'Estat per establir la legislació bàsica de les subvencions. *Vid.* Fernando López Ramón, "Ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones", *Revista de Administración Pública*, núm. 165, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, setembre-desembre 2004, p. 33.

Jesús Lacruz afirmava que la doctrina constitucional apuntava a una falta de capacitat del concepte de "bases del règim jurídic de les administracions públiques", "procediment administratiu comú", "hisenda general" i "bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica" per procedir a la regulació de la subvenció com a institut. Més concretament, assenyalava que, fins i tot admetent la competència de l'Estat per regular el règim jurídic de la subvenció i establir certes normes procedimentals i en matèria d'hisenda, existien en el text de la llei diversos articles dels quals es podia dubtar sobre el seu caràcter bàsic, en suposar una normativa que anava més enllà de la configuració essencial de la relació jurídica subvencional, i constituir una regulació de detall que correspondria a les comunitats autònomes. *Vid.* Jesús Lacruz Mantecón, "La articulación competencial del régimen de las subvenciones en la Ley General de Subvenciones", a Fernando López Ramón (coord.), *Comentarios a la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre)*, València, Tirant lo Blanch, 2005, p. 63.

Matilde Carlón i Fernando González també ressaltaven l'evident dificultat de trobar un títol competencial legitimador per a la totalitat de les qüestions tractades a la llei. *Vid.* Matilde Carlón Ruiz i Fernando González Botija, "La ordenación autonómica de las subvenciones", a Germán Fernández Farreres (dir.), *El régimen jurídico de las subvenciones. Derecho español y comunitario*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2007, p. 36.

Luis Pomed qualificava de "perturbadora" la invocació de l'art. 149.1.14 de la Constitució i arribava a la conclusió que aquest títol competencial no podia emparar els preceptes de la llei declarats bàsics. *Vid.* Luis Pomed Sánchez, "El ámbito territorial y el orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas", a Germán Fernández Farreres (dir.), *Comentario a la Ley General de Subvenciones*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2005, p. 86. El mateix autor se sorprenia de la notable extensió de la regulació que es declarava bàsica a la llei, si es tenia en compte que la subvenció no era una matèria competencial i que només l'art. 149.1.18 de la Constitució permetia la normació dels aspectes bàsics de la institució subvencional. *Vid.* Luis Pomed, "El orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autó-

ció al fet que la disposició impugnada va ser aprovada gairebé deu anys abans de la data en què es resolen els processos constitucionals es pot comprendre el sentit de la pregunta, ja que no es pot ignorar que el pas del temps pot arribar a tenir certa influència en la resolució dels processos constitucionals. No oblidem que la disposició estatal havia conservat la seva vigència i força obligacional durant la dècada en què havia estat pendent de resolució el procés constitucional, per la qual cosa el Tribunal Constitucional podria veure's impel·lit a cercar fórmules interpretatives que confirmessin la constitucionalitat de la norma impugnada.

Cal tenir en compte, en aquest sentit, que una eventual declaració d'inconstitucionalitat de diversos continguts de la llei per vulneració de l'ordre competencial comportaria admetre que una regulació d'extraordinària rellevància per a la configuració i per a l'exercici d'una potestat pública –la potestat de foment– que tenen atribuïda les comunitats autònomes havia tingut plena vigència i aplicabilitat durant un període de deu anys, tot i que era contrària a l'ordre constitucional de distribució de competències.

Aquesta reflexió ens condueix directament a parlar del retard en la resolució dels processos constitucionals, però no tant des de la visió tradicional que el vincula a la càrrega de treball del Tribunal Constitucional sinó considerant-lo com un instrument que ha estat útil per al Tribunal –i també per als actors polítics– per apaivagar els conflictes que són intrínsecs a determinades controvèrsies competencials i, en conseqüència, fer menys difícil la tasca resolutòria del Tribunal en la mesura que el debat polític es va fent més llunyà fins a, pràcticament, desaparèixer.<sup>3</sup>

---

nomas y las subvenciones públicas”, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 13, València, gener-juny 2010, p. 97.

Mario Garcés i María José Monzón posaven en relleu que l'apel·lació a tres títols competencials (apartats 13, 14 i 18 de l'art. 149.1 de la Constitució) feia palès que el legislador estava mancat d'un títol específic que li permetés atribuir-se de manera plena o bàsica la legislació general en matèria d'ajuts públics i, en particular, en matèria de subvencions. *Vid.* Mario Garcés Sanagustín i María José Monzón Mayo, “Ámbito subjetivo de la ley general de subvenciones. Capacidad jurídica para el establecimiento y otorgamiento de subvenciones”, a Mario Garcés Sanagustín i Alberto Palomar Olmeda (coords.), *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2011, p. 270.

3. Víctor Ferreres ha posat en relleu com el retard en la resolució de les controvèrsies competencials ha constituït una pràctica constitucional útil tant per al Govern de l'Estat com per a l'oposició, mentre que les comunitats autònomes n'han resultat perjudicades en la mesura que les lleis autonòmiques poden ser suspeses durant la tramitació del procés constitucional. En concret, ha escrit:

Les dades que es poden extreure de les sentències dictades els darrers tres anys (2011, 2012 i 2013) no per tàcitament assumides amb un fatalisme resignat deixen de ser notablement colpidores. Com es diu col·loquialment, les dades parlen per si mateixes: seixanta-tres de les sentències del Tribunal Constitucional que resolen processos amb contingut competencial (recursos d'inconstitucionalitat, conflictes de competència i qüestions de constitucionalitat) s'han dictat havent passat més de deu anys des de l'inici i tramitació del procés constitucional,<sup>4</sup> mentre que unes altres cinquanta-set sentències més han estat dictades un cop passats més de nou anys.<sup>5</sup> Potser la dimensió d'aquest retard es fa més evident si es té en compte que en els terminis indicats les facultats de Dret han pogut formar un parell de promocions de llicenciats o graduats.

No és objecte, però, del present article analitzar les causes profundes d'aquest retard de la justícia constitucional. Sí que, en qualsevol cas, es pretén posar en relleu que el pas del temps s'ha convertit en un factor la influència del qual no es pot obviar en la tramitació i resolució dels processos constitucionals, com es posa de manifest en aquells que han culminat amb les sentències 130/2013 i 135/2013. El pas inexorable dels anys –una dècada en el cas d'aquestes dues sentències– consolida

---

Esta práctica constitucional ha resultado muy funcional, desde luego, para el gobierno de turno. Es comodísimo legislar sabiendo que el Tribunal emitirá su veredicto una década después, cuando el gobierno probablemente estará en manos de otro partido, y la ley en cuestión se habrá convertido en Derecho histórico español. A la oposición tampoco le viene mal este sistema: sus recursos contra leyes se han convertido, sobre todo, en gestos ante determinados sectores de su electorado. Qué vaya a sostener finalmente el Tribunal importa relativamente poco. Quienes no salen bien paradas, en cambio, son las Comunidades Autónomas, pues las leyes autonómicas, a diferencia de las estatales, pueden ser suspendidas durante el tiempo en que se tramita un recurso, si es el Gobierno central quien lo interpone.

*Vid.* Víctor Ferreres, "¿Y si Ángela Merkel descubre lo que pasa con nuestro Tribunal Constitucional?", *El País*, Madrid, 14 de juny de 2012.

4. El cas extrem són dos processos constitucionals que han hagut d'esperar més de tretze anys a ser resolts. Es tracta de les SSTC 6/2012, de 18 de gener (que resol el conflicte de competència interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya contra les ordres del conseller d'Educació i Cultura de la Diputació General d'Aragó de 8 d'agost de 1997 i 10 de febrer de 1998, relatives a l'exercici del dret de retracte respecte de determinats béns procedents del monestir de Sigena) i 80/2012, de 18 d'abril (que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern de l'Estat contra l'art. 16.6 de la Llei del Parlament Basc 14/1998, d'11 de juny, de l'esport).

5. Fins i tot si fixem, de forma generosa, un termini de quatre anys com a temps màxim en què, raonablement, s'hauria de resoldre un procés constitucional de caràcter competencial, les dades del període indicat (2011-2013) també són extraordinàriament significatives: un total de 201 sentències han estat dictades en el període que va dels cinc als tretze anys des de l'inici i tramitació del procés constitucional.

una situació normativa que, segurament, invita encara més el Tribunal a cercar fórmules interpretatives que li permetin salvar la constitucionalitat de la llei. D'aquesta manera, el Tribunal evita efectuar solemnes declaracions d'inconstitucionalitat que suposarien el reconeixement que una norma estatal contrària a la Constitució s'ha aplicat, sense cap entrebanc, durant una dècada.

El pas del temps, doncs, és també un altre dels factors que tampoc no es pot menystenir en l'anàlisi d'unes sentències dictades amb un més que notable retard, factor aquest que, precisament, és present en la resolució d'un gran nombre de processos que tenen per objecte l'exercici de la potestat de foment per part de l'Estat.<sup>6</sup>

### 3. La irrellevància dels estatuts d'autonomia

Les dues sentències dictades pel Tribunal Constitucional reflecteixen, amb tota la seva cruesa, el que també les institucions estatals posen de manifest constantment amb les seves actuacions: la irrellevància dels estatuts d'autonomia per poder operar vàlidament i eficaçment

---

6. La doctrina ha posat especial èmfasi a destacar els efectes que comporta el retard en la resolució dels processos constitucionals vinculats a l'exercici de la potestat de foment estatal. En aquest sentit, Luis Pomed destaca que aquest retard, que condueix a pronunciaments simplement declaratius en què el Tribunal fa constar que la disposició o acte de foment estatal vulnera les competències autonòmiques però sense declarar-ne la nul·litat, ha afavorit la flagrant desatenció de la doctrina constitucional. *Vid.* Luis Pomed, "La potestad subvencional en el Estado autonómico", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 7, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, octubre 2008, p. 55. En el mateix sentit, Aida Torres ha posat en relleu que aquest retard provoca que l'Estat tingui pocs incentius per ajustar-se a la doctrina constitucional en el futur i que les comunitats autònomes tampoc no es vegin estimulades a plantejar nous conflictes de competència. *Vid.* Aida Torres, "La projecció de la potestad subvencional sobre la distribució competencial. Anàlisi de la pràctica estatal", Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2011, p. 111. És cert, però, que algunes de les sentències dictades darrerament pel Tribunal reflecteixen una acceleració en la resolució de determinats conflictes de competència relatius a l'exercici estatal de la potestat de foment; es pot fer esment, en tal sentit, de les SSTC 243/2012, de 17 de desembre (que té per objecte l'Ordre SSI/1209/2012, de 4 de juny, per la qual s'estableixen les bases reguladores de la concessió de subvencions sotmeses al règim general de subvencions de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat), 70/2013, de 14 de març (Ordre SSI/1199/2012, de 4 de juny, per la qual s'estableixen les bases reguladores i es convoca la concessió de subvencions per a la realització de programes de cooperació i voluntariat socials amb càrrec a l'assignació tributària de l'impost sobre la renda de les persones físiques) i 179/2013, de 21 d'octubre (Resolució de 31 d'agost de 2012, de la Secretaria d'Estat de Cultura, per la qual es convoquen ajuts a corporacions locals per a activitats culturals que fomentin la comunicació cultural, corresponents a l'any 2012). No obstant això, la majoria de processos constitucionals en què s'analitzen controvèrsies vinculades amb l'exercici de la potestat de foment estatal, continuen resolent-se en uns terminis excessius.

com a normes atributives i delimitadores de les competències de les comunitats autònomes.

La lectura de les sentències –SSTC 130 i 135/2013– és, en aquest sentit, extraordinàriament significativa. Ambdues resolucions, tot aplicant la doctrina constitucional del *ius superveniens* en processos de naturalesa competencial, comencen assenyalant, emfàticament, que el control de la norma impugnada es realitzarà tenint en compte la delimitació de competències resultant de les reformes dels estatuts d'autonomia d'Aragó i de Catalunya, tot valorant l'abast que les seves prescripcions puguin tenir sobre la controvèrsia plantejada. No obstant això, el cert és que les sentències ignoren de forma gairebé absoluta<sup>7</sup> la regulació de les normes estatutàries.<sup>8</sup> Això, però, no ens hauria de sorprendre; ans al contrari, és perfectament coherent amb la doctrina de la STC 31/2010, de 28 de juny, que atribueix una funció feble i desdibuixada als estatuts d'autonomia com a normes que articulen i implementen el model de descentralització territorial previst a la Constitució. Almenys, en aquest punt es pot afirmar que el Tribunal Constitucional espanyol actua amb *plena coherència*.

L'*oblit* dels estatuts d'autonomia crida especialment l'atenció si es té en compte que aquests contenen regulacions, detallades i precises, de les funcions que corresponen a les comunitats autònomes recurrents en relació amb l'exercici de la potestat de foment finançada amb el seus propis fons o a càrrec de fons estatals. En aquest sentit, cal fer notar que, des de la perspectiva de l'indispensable rigor que ha de tenir tota anàlisi de la constitucionalitat de les normes, resulta sorprenent que la STC 135/2013 ignori continguts de l'Estatut d'autonomia de Catalunya que tenen una relació directa amb la controvèrsia plantejada, com ara, d'una banda, l'específica regulació de l'activitat de foment i les potestats que en aquest àmbit corresponen a la Generalitat (art. 114), i de l'altra, les concretes atribucions a la Generalitat de

7. Només la STC 130/2013, de 4 de juny, en analitzar el règim de control dels ajuts finançats pel Fons Europeu d'Orientació i de Garantia Agrària, fa referència a la competència exclusiva de la Comunitat Autònoma d'Aragó en matèria d'agricultura (art. 71.17 de l'Estatut d'autonomia d'Aragó).

8. El contendent vot particular del magistrat Luis Ortega a la STC 130/2013, de 4 de juny, al qual s'adhereixen quatre magistrats més, posa en relleu aquest aspecte, tot referint-se al "manifiesto olvido, incluso, de previsiones estatutarias que resultaban de directa aplicación al caso" i "del clamoroso silencio que la Sentencia guarda ante el hecho de que la Comunidad Autónoma, en virtud del inciso inicial del art. 149.3 CE, ha ocupado estatutariamente este espacio normativo en relación con la concesión de subvenciones en su propio ámbito de competencias y con cargo a sus propios fondos".

diverses competències vinculades a la potestat de foment, regulades en nombrosos àmbits sectorials com ara associacions i fundacions (art. 118.3), cooperatives (art. 124.3.c), ensenyament no universitari (art. 131, apartats 2.e i 3.d), planificació general de l'activitat econòmica (art. 152.4.c), recerca científica i tècnica (art. 158.1.c), treball i relacions laborals (art. 170.1.b), turisme (art. 171.f), ensenyament universitari (art. 172.1, apartats f i g) i fons europeus (articles 190 i 210.2.d). Sembla difícil trobar una raó que justifiqui que el Tribunal consideri innecessari analitzar l'abast i incidència d'aquestes disposicions estatutàries, vinculades a l'àmbit del foment, quan l'objecte del procés constitucional està constituït, precisament, per la llei estatal reguladora de l'activitat de foment.

Però no ens enganyem: els estatuts s'han acabat convertint, per al Tribunal, en disposicions sense més força normativa que aquella que, si s'escau, li pugui donar el fet, circumstancial, que el seu contingut pugui arribar a coincidir amb la doctrina constitucional. Altrament, només són simples manifestacions de voluntat política que acaben palesant una extraordinària impotència per poder establir un marc normatiu que delimiti, sòlidament, l'àmbit competencial de la comunitat autònoma, enfront de la densa activitat reguladora del legislador estatal i de la creativa tasca interpretativa del sistema de distribució de competències que duu a terme el Tribunal.

Són extraordinàriament significatives, en aquest sentit, les sentències que ha dictat el Tribunal Constitucional en què ha hagut d'aplicar la regulació dels nous estatuts d'autonomia aprovats a partir de l'any 2006 a processos competencials suscitats abans de la seva entrada en vigor. No és possible trobar casos en què el Tribunal consideri que les noves regulacions estatutàries han suposat la introducció d'un nou marc competencial autonòmic que fos diferent a aquell que era vigent quan es va plantejar la controvèrsia competencial. La conclusió, expressa o tàcita, és sempre la mateixa: el repartiment competencial entre Estat i comunitats autònomes no s'ha vist alterat per l'entrada en vigor dels nous estatuts d'autonomia.

Però és que, fins i tot, si alguna utilitat troba el Tribunal Constitucional en els estatuts d'autonomia és quan s'hi pot recolzar... per trobar el fonament de l'àmbit competencial estatal;<sup>9</sup> semblaria, doncs,

9. Serveixin d'exemple quatre sentències recents: les SSTC 26/2012, d'1 de març; 32/2012, de 15 de març; 34/2013, de 14 de febrer, i 104/2013, de 25 d'abril. La STC 26/2012, d'1 de març, utilitza la nova regulació de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears per justificar la competència estatal i no l'autonòmica en matèria de comerç interior, en la mesura que

que en aquest cas –en contra del que va afirmar a la STC 31/2010, de 28 de juny– el Tribunal no troba cap problema en el fet que els estatuts puguin contribuir, si no a precisar, sí a reafirmar l'àmbit de competències de l'Estat.<sup>10</sup>

No ens hauria d'estranyar, però, aquesta manca d'efectivitat de les regulacions estatutàries, ja que ha estat posada contínuament de manifest per les institucions estatals –singularment, pel legislador estatal– en exercir la seva activitat normativa a partir de la interpretació aïllada de les seves competències, sense donar una especial rellevància a la regulació dels estatuts d'autonomia. Aquesta i no altra és la explicació més plausible al fet que, tot i que l'Estatut d'autonomia de Catalunya va estar íntegrament en vigor prop de quatre anys, des de la seva aprovació el juliol de 2006 fins a la sentència del Tribunal Constitucional de juny de 2010, que va declarar la inconstitucionalitat de diversos continguts i en va reinterpretar d'altres, les institucions estatals no es van veure obligades a dur a terme cap actuació normativa per derogar o, si més no, modificar les disposicions estatals aprovades durant el període esmentat.

En definitiva, els estatuts han acabat sent, per a les institucions estatals i per al Tribunal Constitucional, unes realitats de naturalesa essencialment virtual, en la mesura que la configuració efectiva de l'ordre competencial s'ha construït a partir, d'una banda, de la inter-

---

l'atribució competencial a la comunitat autònoma (art. 30-42) ve acompanyada d'una referència a competències estatals ("sense perjudici del que disposen els articles 38, 131 i els números 11 i 13 de l'apartat 1 de l'art. 149 de la Constitució"). De la seva banda, la STC 32/2012, de 15 de març, en resoldre una controvèrsia en matèria de joc, recorre a la regulació de la disposició addicional catorzena de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, tot qualificant-la de "ben concloent sobre aquest tema", per justificar la competència estatal sobre el joc. També la STC 34/2013, de 14 de febrer, recorre com a criteri *revelador* de la competència estatal en matèria de denominacions d'origen a la regulació de l'art. 128 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que vincula la competència autonòmica al respecte pel que disposa l'art. 149.1.13 CE. Finalment, la STC 104/2013, de 25 d'abril, esmenta en suport de les competències que pot exercir l'Estat en matèria d'agricultura l'art. 116.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que emmarca la competència autonòmica en el respecte a les competències estatals dels apartats 13 i 16 de l'art. 149.1 CE.

Pel que fa als estatuts no reformats, es pot fer esment de la STC 22/2012, de 16 de febrer, en què el Tribunal es recolza en la regulació de l'Estatut d'autonomia de Madrid (art. 28.1.1.1) per afirmar que correspon a l'Estat l'alta inspecció en matèria de sanitat, tot i que es tracti d'un títol competencial que no recull expressament l'art. 149.1.16 CE.

10. Aquesta impotència dels estatuts d'autonomia per donar una nova dimensió a l'àmbit competencial autonòmic contrasta, en canvi, amb la capacitat reformadora de l'ordre competencial que presenten les modificacions de la normativa bàsica que aproven les institucions estatals, que poden acabar generant la inconstitucionalitat sobrevinguda de les disposicions autonòmiques (SSTC 1/2003, de 16 de gener, i 162/2009, de 29 de juny).

pretació isolada que han fet les institucions estatals del seu àmbit competencial –n'és un bon exemple la tramitació de la Llei general de subvencions<sup>11</sup>–, i de l'altra, de la doctrina constitucional mateixa, que, en la seva tasca interpretativa de l'escarransida Constitució territorial espanyola, hi ha descobert nombrosos continguts *implícits* que han acabat dotant de contingut l'Estat de les autonomies.

La conseqüència d'aquesta irrellevància dels estatuts d'autonomia és que es deixa a la llibèrrima decisió de les institucions estatals –legislador ordinari, i també Govern de l'Estat a través de l'exercici de la potestat reglamentària– la determinació del contingut i abast dels seus títols competencials, a partir de la qual restaran delimitades les competències autonòmiques, amb l'eventual control, en cas de controvèrsia, del Tribunal Constitucional, que acabarà establint, sense uns paràmetres clars de contrast i sense donar una especial rellevància als estatuts d'autonomia, quin és l'àmbit competencial de l'Estat i de les comunitats autònomes. Aquesta metodologia de delimitació competencial té com a conseqüència que les comunitats autònomes no poden gaudir d'una completa seguretat i certesa sobre quin és l'abast del seu règim d'autogovern estatutàriament assumit, la qual cosa opera, de forma inevitable, en detriment de la seva autonomia política.

---

11. El dictamen del Consell d'Estat número 1756/2003, de 26 de juny, sobre l'Avantprojecte de llei general de subvencions, posa en relleu l'escassa participació de les comunitats autònomes en la tramitació de la proposta legislativa. En concret, assenyala:

no pueden dejar de hacerse a este respecto dos observaciones críticas. La primera de ellas se refiere a la escasa participación que han tenido las Comunidades Autónomas en la tramitación del expediente. [...] El Consejo de Estado considera claramente insuficiente esta participación de las Comunidades Autónomas en la tramitación de un anteproyecto de Ley que tiene vocación de legislación básica y que, en consecuencia, afectaría directamente a la regulación y al ejercicio de las competencias autonómicas en la materia.

Aquesta circumstància ha portat Begoña Sesma Sánchez a afirmar que la tramitació de la Llei general de subvencions es va dur a terme amb un "cert menyspreu" envers les comunitats autònomes. *Vid.* Begoña Sesma Sánchez, "Disposiciones generales de la Ley General de subvenciones y de su reglamento", a Luis Alfonso Martínez Giner i Amparo Navarro Faure (coords.), *Régimen jurídico-financiero de las subvenciones públicas*, València, Tirant lo Blanch, 2010, p. 21.

És també força significativa la tramitació del Projecte de reial decret pel qual s'aprova el Reglament de la Llei general de subvencions, en què el tràmit de consulta a les comunitats autònomes es va vehicular a través de les seves intervencions generals, uns òrgans que tenen un caràcter essencialment tècnic i als quals no correspon expressar la voluntat política d'una comunitat autònoma (vegeu el Dictamen del Consell d'Estat núm. 800/2006, de 22 de juny).

#### 4. Els camins que condueixen a les competències de l'Estat són inescrutables

És prou conegut que si un operador jurídic estranger volgués estudiar el sistema de distribució competencial a partir de les normes (Constitució, estatuts d'autonomia i lleis de transferència o delegació) que atribueixen competències als actors territorials es veuria abocat a un extraordinari engany, perquè arribaria a la conclusió que existeixen matèries en què l'Estat no té atribuïda cap tipus de competència, mentre que les comunitats autònomes, en canvi, hi exerceixen competències exclusives. És el cas de matèries com ara l'urbanisme, l'esport, l'habitatge o el joc.

L'Estat, amb la inestimable col·laboració del Tribunal Constitucional, ha convertit les competències exclusives autonòmiques en una *contradictio in terminis*, en entrar a regular, de forma implacable i amb notable detall, tot aquell seguit de matèries atribuïdes a la competència exclusiva de les comunitats autònomes, mitjançant la penetració d'altres títols competencials –horitzontals o bé corresponents a altres sectors materials– que a ulls de l'Estat el legitimen per normar diversos aspectes d'aquelles matèries. Aquesta és la raó per la qual el tradicional criteri del Tribunal Constitucional segons el qual l'anàlisi competencial d'una norma ha de fer-se a partir del títol prevalent és aplicat de forma molt matisada o, fins i tot, no és aplicat, com en el cas de la STC 130/2013.<sup>12</sup>

Excediria de l'abast del present article analitzar els dubtes fonamentats que planteja l'ús del criteri de la prevalença com a pauta de delimitació competencial, en el marc d'un sistema constitucional i estatutari que atribueix competències a l'Estat i a les comunitats autònomes de forma diferenciada en funció de cada àmbit material. Sí que, en canvi, és oportú posar en relleu que, en qualsevol cas, l'aplicació estricta i rigorosa d'aquell criteri comportaria que les competències exclusives autonòmiques podrien acabar gaudint de la nota d'exclusivitat que teòricament els és inherent i, en conseqüència, les matèries sobre les quals recauen no podrien ser regulades per l'Estat, ja que quin títol pot ser més prevalent en una matèria que aquell que és atribuït de forma expressa per un estatut d'autonomia, davant del silenci de

12. El magistrat Luis Ortega, i la resta de magistrats que signen el vot particular a la STC 130/2013, manifesten, de forma fonamentada, la seva discrepància en relació amb el fet que la sentència aborda, precepte per precepte, la inserció competencial de la llei, en comptes de buscar el títol prevalent.

l'art. 149.1 de la Constitució (CE)? En canvi, per a l'Estat i per al Tribunal Constitucional (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 59), qualsevol matèria de competència exclusiva autonòmica pot ser objecte de la normació estatal sobre la base d'una suma heterogènia i heterodoxa de diversos títols competencials estatals,<sup>13</sup> amb la qual cosa la teòrica prevalença del títol competencial autonòmic acaba esdevenint una formulació purament teòrica que no és acompanyada d'una efectivitat pràctica. En definitiva, la metodologia d'anàlisi competencial que segueix el Tribunal, que no recorre, en les sentències analitzades, al criteri del títol competencial prevalent, contribueix a facilitar l'elaboració d'un discurs que legitima competencialment la disposició controvertida.

S'ha arribat, però, a un punt que ni l'Estat sap quin és el fonament competencial que legitima i empara les seves normes. Així ho fa palès la STC 130/2013 (FJ 5), que assenyala que l'advocat de l'Estat amb prou feines invoca els títols competencials dels apartats 13 i 14 de l'art. 149.1 CE per justificar la constitucionalitat de la norma impugnada, mentre que el Tribunal, en canvi, considera que els dos apartats esmentats tenen un paper rellevant en la justificació de la constitucionalitat de la disposició. La reflexió a què condueix aquesta circumstància –la ignorància estatal de quin és el fonament de les seves competències– és inevitable: si ni l'Estat coneix quina és la base de legitimitat constitucional que justifica l'exercici de les seves potestats normatives, la possibilitat que es vulneri l'àmbit de competències de les comunitats autònomes augmenta de forma exponencial.<sup>14</sup>

En qualsevol cas, el Tribunal, sota la seva tradicional doctrina que sosté que no es troba vinculat per l'enquadrament competencial que realitzin les parts en el procés, acaba teixint l'argumentari defensiu que legitima competencialment la norma estatal.<sup>15</sup> Ens trobem davant

---

13. Un exemple revelador d'aquest conglomerat competencial el constitueix la recent Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes, que l'Estat dicta a l'empara d'un total de catorze títols competencials.

14. De fet, és prou significatiu que l'Avantprojecte de llei general de subvencions també citava, com a fonament competencial, el títol de l'art. 149.1.1 CE. Finalment, el projecte de llei presentat a les Corts Generals no va citar aquest precepte constitucional, arran de les observacions formulades pel Consell d'Estat en el seu Dictamen 1756/2003, en què indicava que havia d'eliminar-se l'esment a la regla primera de l'art. 149.1 CE.

15. La STC 130/2013 indica:

Para terminar, es conveniente señalar que el Abogado del Estado apenas invoca estos títulos competenciales (art. 149.1.13 y 14 CE) en defensa de los preceptos impugnados, pues su argumentación se apoya principalmente en el art. 149.1.18 CE. Ahora bien, ello no supone, claro está (art. 39 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), que este Tribunal no pueda entrar a valorar si tales títulos (alegados, por otra parte,

d'un notable activisme processal que difícilment té equivalent en el cas que la demanda de la part autonòmica recurrent estigui òrfena d'alguna argumentació que ajudi a fonamentar la seva posició processal.

Resulta, però, que ni la més extensiva i elàstica de les interpretacions de les competències estatals sembla ja suficient per donar prou emparament a l'exercici –exhaustiu i minuciós– de competències per part de l'Estat en aquelles matèries en què la Constitució espanyola no n'hi atribueix cap o en aquelles altres en què sí que en té d'atribuïdes, però de forma compartida amb les comunitats autònomes. El Tribunal Constitucional així ho sembla entendre i recorre, en les dues sentències analitzades, a diversos preceptes constitucionals que regulen principis rectors de les polítiques públiques econòmiques per fonamentar l'àmbit de competències de l'Estat, de tal manera que aquests principis passen de ser uns criteris que han de tenir en compte totes les administracions territorials en l'exercici de les competències que tenen atribuïdes a convertir-se en el fonament constitucional que justifica l'abast de la competència d'una d'aquestes administracions: la de l'Estat.

En aquest sentit, la STC 130/2013, de 4 de juny (FJ 5), dota d'un nou contingut el títol competencial relatiu a la hisenda general (art. 149.1.14 CE), vinculant-lo no només als aspectes relatius als ingressos de les hisendes públiques, que la doctrina constitucional sempre havia considerat com a contingut principalíssim del títol competencial esmentat, sinó estenent-lo també, de forma sorprenent, a l'àmbit de la despesa pública de totes les administracions públiques. En efecte, la STC 130/2013, amb un redactat perifràstic, indica que la competència sobre la hisenda general abraça l'establiment de les normes i principis comuns de l'activitat financera de les diferents administracions que tendeixin a assegurar els principis constitucionals que, conforme a

---

de forma general en su argumentación introductoria por el Abogado del Estado) u otros ofrecen cobertura constitucional a los preceptos objeto de recurso, pues este Tribunal no se encuentra vinculado por el encuadramiento competencial que realicen las partes en el proceso (por todas, STC 77/2012, de 16 de abril, FJ 3).

En qualsevol cas, aquest *modus procedendi* del Tribunal Constitucional, encara que pugui semblar raonable, no es pot emparar –en contra del que afirma el paràgraf transcrit– en l'art. 39.2 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, que opera en l'àmbit de la declaració d'inconstitucionalitat de les disposicions, i no de la seva constitucionalitat, ja que el que permet el precepte esmentat és que el Tribunal declari la inconstitucionalitat de la norma controvertida en la infracció de qualsevol precepte constitucional, hagi estat o no invocat en el procés. El precepte que sí que seria aplicable és l'art. 84 de la Llei orgànica del Tribunal, que determina que l'eventual apreciació pel Tribunal de motius diferents dels al·legats que puguin fonamentar l'estimació o la desestimació de la pretensió constitucional obre la porta a donar audiència als compareguts en el procés constitucional.

la Constitució –podria ser d'altra manera?– han de regir la despesa pública.

La sentència no s'atura en aquesta formulació genèrica, sinó que relaciona quins són aquests principis constitucionals que acaben donant sentit –i contingut– al títol competencial estatal: són els principis de legalitat (art. 133.4 CE), eficiència i economia (art. 31.2 CE), assignació equitativa dels recursos públics (art. 31.2 CE), subordinació de la riquesa nacional a l'interès general (art. 128.1), estabilitat pressupostària (art. 135 CE) i control (art. 136 CE). El caràcter forçat d'aquest plantejament es fa encara més evident si tenim en compte que un d'aquests principis –el de legalitat de l'art. 133.4 CE– constitueix una simple prescripció constitucional, d'aplicació directa, que s'insereix en l'àmbit de les fonts del dret, mentre que allò que s'anomena "control" no és altra cosa que la previsió constitucional de l'existència del Tribunal de Comptes (art. 136 CE), que ja ha estat desenvolupada pel legislador orgànic.<sup>16</sup>

Seguint un raonament similar, la STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 6, justifica el recurs al títol relatiu a les bases del règim jurídic de les administracions públiques (art. 149.1.18 CE) tot vinculant-lo als interessos generals la satisfacció dels quals ha de perseguir l'Estat. La referència a aquests "interessos generals" ens donarà oportunitat de posar en relleu fins a quin punt el Tribunal Constitucional està utilitzant aquest criteri –ambigu i interpretable– per reforçar l'àmbit competencial de l'Estat.

Vegem, primerament, quins són, concretament, aquests interessos generals –superiors als de les respectives comunitats autònomes, en paraules del Tribunal mateix– que acaben justificant l'abast de la competència estatal. Es tracta de diverses prescripcions constitucionals i de legalitat ordinària, de naturalesa econòmica, però alienes al repartiment competencial, que la sentència qualifica d'"objectius generals" que ha de cercar l'Estat. Com s'acaba d'indicar, algunes d'aquestes prescripcions tenen caràcter constitucional: l'assignació equitativa dels

---

16. Tampoc l'esment al principi d'estabilitat pressupostària sembla que pugui justificar la regulació analitzada. Recordem, en aquest sentit, que la regulació constitucional del principi d'estabilitat pressupostària, si bé remet el seu desenvolupament a una llei orgànica, no justifica –més enllà d'aquesta remissió– que pugui operar com a criteri per definir l'àmbit competencial de l'Estat en detriment de les competències que corresponen a les comunitats autònomes. Així s'infereix de l'apartat 6 de l'art. 135 CE, que recull un manament a les comunitats autònomes per a l'aplicació del principi esmentat en l'àmbit de les seves competències, tot establint que han d'adoptar, d'acord amb els seus estatuts i dins dels límits a què es refereix el precepte constitucional, les disposicions que calguin per a l'aplicació del principi d'estabilitat en les seves normes i decisions pressupostàries.

recursos a través de la despesa pública (art. 31.2), la subordinació de tota la riquesa del país a l'interès general (art. 138.1 CE), la programació i execució de la despesa pública conforme als principis d'eficiència i economia (art. 31.2 CE) i l'estabilitat pressupostària (art. 135 CE).

La lectura d'aquests "objectius" reflecteix que, com en el cas del títol competencial de l'art. 149.1.14 CE, determinats continguts constitucionals que s'adrecen a tots els poders públics i que se situen més enllà de l'ordre de distribució de competències es constitueixen en fonament de l'abast del títol competencial estatal.<sup>17</sup> D'altra banda, com es pot comprovar, es tracta de prescripcions que són parcialment coincidents amb els principis constitucionals, que, com hem vist, justifiquen també l'abast del títol competencial de l'art. 149.1.14 CE; observi's, en aquest sentit, que la sentència no considera aplicable, en relació amb el títol competencial de les bases del règim jurídic de les administracions públiques de l'art. 149.1.18 CE, els principis de legalitat (art. 133.4 CE) i de control (art. 136 CE) que sí que considerava aplicables en relació amb el títol relatiu a la hisenda general de l'Estat.<sup>18</sup>

No obstant això, l'argumentació de la sentència s'allargassa fins a límits insospitats quan també relaciona un seguit d'objectius que se situen en l'àmbit de la legalitat ordinària, com ara l'avaluació de la despesa subvencional o la lluita contra el frau,<sup>19</sup> com a factors que contribueixen a dotar de contingut la competència estatal relativa a les bases del règim jurídic de les administracions públiques. Amb aquest plantejament, de caràcter "circular", el títol competencial estatal es

17. Més endavant la sentència aplica aquesta doctrina a l'anàlisi de diversos preceptes impugnats, com ara la regulació de la destinació dels rendiments financers dels fons lliurats als beneficiaris de les subvencions (art. 19.5), que el Tribunal vincula al criteri d'eficiència i gestió de la despesa pública de l'art. 31.2 CE (STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 9) i la determinació que el procediment ordinari de concessió de subvencions s'ha de tramitar en règim de concurrència competitiva (art. 22.1), aspecte que el Tribunal vincula al mateix precepte constitucional (STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 10).

18. Curiosament, si el FJ 5 de la sentència –en què s'analiza l'abast del títol competencial de l'art. 149.1.14 CE– qualificava aquests continguts constitucionals de "principis", el FJ 6 els qualifica d'"objectius generals". Es tracta de conceptes diferenciats que operen des de perspectives seqüencialment diferents (un principi es defineix com la raó fonamental sobre la qual es procedeix tot discorrent sobre qualsevol matèria, mentre que l'objectiu és la finalitat a què es dirigeix una acció o operació). La sentència no sembla, doncs, que presenti un gran rigor terminològic.

19. La totalitat de criteris que relaciona la sentència són els següents: la prevenció d'eventuals distorsions del funcionament del mercat, la coherència i coordinació de la política subvencional de totes les administracions públiques, la lluita contra el frau i la corrupció en la gestió dels fons públics, així com l'increment de la transparència, el control i l'avaluació de la despesa subvencional (STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 6).

realimenta a si mateix a través del seu eventual exercici, en la mesura que les pautes que eventualment podrien orientar l'aplicació de la competència estatal es converteixen en la font de legitimació mateixa d'aquesta competència. El Tribunal sembla oblidar, doncs, que els objectius que es poden perseguir en un àmbit material concret, i més en concret la recerca de la satisfacció de l'interès general, no determinen, de forma obligada, quina ha de ser l'Administració competent per adoptar les polítiques públiques necessàries per implementar-los.

És inevitable recordar, en aquest punt, que el Tribunal ha declarat de forma reiterada que la invocació de l'interès general que representa l'Estat s'ha de materialitzar a través de l'ordre competencial, exclouent l'extensió dels àmbits competencials en atenció a consideracions finalístiques. O, dit en altres paraules del Tribunal mateix, la persecució de l'interès general s'ha de materialitzar *a través de*, no *malgrat* els sistemes de repartiment de competències. Així ho ha afirmat recentment, tant abans de resoldre els recursos interposats contra la Llei general de subvencions (SSTC 36/2012, de 15 de març, FJ 4 i 7; 38/2012, de 26 de març, FJ 8; 243/2012, de 17 de desembre, FJ 2; 70/2013, de 14 de març, FJ 4, i 113/2013, de 9 de maig, FJ 7), com amb posterioritat (SSTC 150/2013, de 9 de setembre, FJ 6; 154/2013, de 10 de setembre; FJ 5.b, i 33/2014, de 27 de febrer, FJ 7). No obstant això, les sentències més recents que ha dictat el Tribunal posen de manifest que aquest criteri –el que determina que la persecució de l'interès general s'ha de vehicular a través de l'ordre de distribució de competències– ha esdevingut una citació més aviat retòrica, ja que la resolució de diversos processos constitucionals apunta, precisament, al contrari.<sup>20</sup>

20. Així, una anàlisi de les sentències més recents dictades pel Tribunal Constitucional –en el període 2011-2014– reflecteix, amb diverses formulacions, la utilització del criteri de l'interès general per definir, en major o menor mesura, l'abast de la competència estatal en diversos àmbits materials, com ara protecció civil (STC 155/2010, de 10 de setembre), règim local (SSTC 103/2013, de 25 d'abril i 143/2013, d'11 de juliol), protecció del medi ambient (SSTC 38/2012, de 26 de març; 69/2013, de 14 de març, i 113/2013, de 9 de maig), espais naturals (STC 102/2013, de 23 d'abril), ferrocarrils (STC 83/2013, d'11 d'abril), esport (SSTC 80/2012, de 18 d'abril, i 110/2012, de 23 de maig), sanitat (SSTC 8/2012, de 18 de gener, i 22/2012, de 16 de febrer), col·legis professionals (SSTC 46/2013, de 28 de febrer; 50/2013, de 28 de febrer; 63/2013, de 14 de març, i 201/2013, de 5 de desembre), caixes d'estalvi (STC 118/2011, de 5 de juliol) i demanialització de béns (STC 149/2011, de 28 de setembre).

També diverses normes aprovades els darrers anys per l'Estat fan esment, amb diverses formulacions, al concepte d'interès general com a factor que coadjuva a legitimar la intervenció estatal en diversos àmbits, com ara el joc (Llei 13/2011, de 27 de maig, de regulació del joc), l'activitat econòmica (Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat), el sector elèctric (Reial decret llei 17/2013, de 27 de desembre, pel qual es determina el preu de l'energia elèctrica en els contractes subjectes al preu voluntari per

En qualsevol cas, la doctrina de les SSTC 130/2013 i 135/2013 posa de manifest fins a quin punt el Tribunal considera que per damunt, o si més no de forma juxtaposada al sistema de distribució competencial se situen uns objectius o criteris d'interès general que, per la seva pròpia naturalesa, només poden ser satisfets per l'Estat.<sup>21</sup> Aquesta concepció està esdevenint, com s'ha vist, un punt comú de trobada de la doctrina constitucional que fonamenta la resolució de les controvèrsies que afecten el sistema de distribució de competències entre Estat i comunitats autònomes, tot obrint les portes a una reordenació, *de facto*, del sistema de distribució de competències.

## 5. La transversalitat del factor econòmic com a fonament reiterat de les disposicions estatals

També les sentències objecte d'anàlisi reflecteixen un altre dels trets que caracteritzen tant l'acció normativa estatal com, igualment, l'orientació adoptada per la doctrina constitucional en resoldre moltes de les controvèrsies competencials suscitades entre Estat i comunitats autònomes. Es tracta de la sobrevaloració del factor econòmic que, en major o menor mesura, està vinculat a tota política o activitat pública –és imaginable una actuació pública que, de forma directa o indirecta, no tingui incidència sobre les despeses o els ingressos públics?– com a factor legitimador, des de la perspectiva competencial, de les mesures normatives aprovades per les institucions estatals, i àdhuc de les seves accions executives. En definitiva, ens estem referint al recurs als títols competencials estatals de contingut econòmic –singularment, l'omnicomprensiu títol competencial de l'art. 149.1.13 CE, relatiu a la planificació general de l'activitat econòmica– per fonamentar una gran part de les polítiques públiques estatals en nombrosos àmbits sectorials.

---

al petit consumidor en el primer trimestre de 2014), la seguretat alimentària (Llei 17/2011, de 5 de juliol, de seguretat alimentària i nutrició), l'acció exterior (Llei 2/2014, de 25 de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat) o les corporacions de dret públic d'àmbit econòmic (Llei 4/2014, d'1 d'abril, bàsica de les cambres oficials de comerç, indústria, serveis i navegació).

23. No ens trobem, però, davant d'un canvi en l'orientació de la doctrina constitucional, sinó que més aviat es tracta d'una consolidació i reforçament d'un criteri –el de l'interès general com a objectiu que ha de perseguir l'Estat– que anys enrere ja s'havia utilitzat per justificar l'emparament competencial de determinades actuacions subvencionals de l'Estat. Així ho feia notar Antoni Monreal el llunyà any 1991. *Vid.* Antoni Monreal i Ferrer, "Doctrina del Tribunal Constitucional sobre les subvencions condicionades", Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 1991, p. 27, 28, 71 i 72.

En contra del que potser podria pensar-se en una primera aproximació, no estem parlant d'un factor competencial que tingui el seu origen en la situació de crisi econòmica que afecta l'Estat o en les exigències provinents de la Unió Europea i d'altres organismes internacionals que han fet pivotar les polítiques públiques al voltant d'uns criteris de naturalesa marcadament econòmica. És cert que aquestes circumstàncies poden haver enfortit el vessant econòmic de les polítiques públiques estatals, però el recurs als títols competencials econòmics, en especial l'art. 149.1.13 de la Constitució espanyola, ja s'havia convertit, molt abans d'aquestes circumstàncies econòmiques sobrevingudes, en un referent constant per a l'Estat per justificar l'exercici de les seves competències.

Així ho reflecteixen els títols competencials que fonamenten la Llei general de subvencions, dos dels quals tenen una naturalesa essencialment econòmica –bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE) i hisenda general (art. 149.1.14 CE)–, als quals s'hi sumava la competència sobre el règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu comú (art. 149.1.18 CE).

El Tribunal Constitucional no només accepta la cobertura competencial de la llei de subvencions en aquests tres títols competencials, sinó que, com hem vist, fins i tot va més enllà del posicionament manifestat per la representació processal de l'Estat, ja que atorga un paper força rellevant als dos títols econòmics a l'hora d'analitzar l'adequació de la llei estatal a l'ordre de distribució de competències. Més concretament, la sentència en reinterpreta un –el relatiu a la hisenda general– que passa a tenir un àmbit d'aplicació més extens, tot incloent-hi els aspectes que incideixen en la despesa pública, la qual cosa permet donar empara competencial a alguns aspectes de la llei que d'altra manera haurien estat de difícil justificació.

Concretament, la STC 130/2013, de 4 de juny, recorre a la competència estatal sobre la hisenda general (art. 149.1.14 CE) per emparar nombrosos aspectes de la llei, com ara la determinació de la responsabilitat financera derivada de la gestió de fons procedents de la Unió Europea (art. 7.2 i 7.3 de la llei; FJ 9.D de la sentència), la regulació de la destinació dels rendiments financers que es generin pel fons lliurats als beneficiaris (art. 19.5 de la llei; FJ 9.J de la sentència), la fixació de les regles de contractació que ha de seguir el beneficiari per a l'execució de l'obra, el subministrament de béns d'equip o la prestació de serveis per empreses de consultoria o assistència tècnica, quan la despesa subvencionable superi determinades quanties (art. 31.3 de la llei; FJ

10.E de la sentència),<sup>22</sup> la determinació dels efectes de l'incompliment de l'obligació de destinar els béns subvencionats –a través de la seva adquisició, construcció, rehabilitació i millora– al fi concret per al qual es va concedir l'ajut (art. 31.4 i 5 de la llei; FJ 10.F de la sentència) i, finalment, la normació de les causes de reintegrament de les quantitats percebudes en determinats supòsits d'incompliment (art. 37.1.d i f de la llei; FJ 11 de la sentència).

De la seva banda, l'art. 149.1.13 CE té també un paper força destacat en la lectura de la Llei general de subvencions que duu a terme la sentència. Més enllà que el Tribunal reiteri per enèsim cop la seva doctrina sobre el títol competencial esmentat, el més rellevant rau en el fet que la STC 130/2013, de 4 de juny (FJ 14), no trobi cap impediment en la inserció competencial de gran part de l'articulat de la llei en la competència estatal relativa a la planificació general de l'activitat econòmica, d'acord amb el que estableix la disposició final primera de la llei.

Aquest emparament competencial només es veu matisat respecte d'aquells articles de la llei que, segons la sentència, es dicten d'acord amb la competència estatal dels articles 149.1.14 i 149.1.18 CE, però continua sent plenament aplicable tant en relació amb els preceptes no impugnats com també respecte d'aquells continguts que el Tribunal considera específicament emparats per l'art. 149.1.13 CE. En concret, la STC 130/2013, de 4 de juny, estima que el títol competencial relatiu a la planificació general de l'activitat econòmica empara, d'una banda, l'obligació que s'imposa a les administracions públiques d'elaborar un pla estratègic de subvencions, amb caràcter previ a l'establiment d'ajuts (art. 8.1 i 8.2, i FJ 9.E),<sup>23</sup> i de l'altra també dóna cobertura a la previsió que la Intervenció General de l'Administració de l'Estat actuï com a servei específic per a l'aplicació dels controls previstos en el Reglament (CEE) núm. 4045/89 del Consell de les Comunitats Europees, de 21 de desembre de 1989, relatiu als controls, pels estats membres, de les operacions compreses en el sistema de finançament pel Fons Europeu d'Orientació i Garantia Agrària (FEOGA), secció Garantia (art. 45.2, 3r paràgraf, i FJ 12).

En qualsevol cas, tant la Llei general de subvencions com la sentència que resol el procés constitucional són un bon exponent de com

22. La sentència considera que l'art. 31.3 de la Llei general de subvencions es fonamenta, alhora, en les competències estatals dels articles 149.1.14 i 149.1.18 CE.

23. Conjuntament amb la competència estatal per establir les bases del règim jurídic de les administracions públiques (art. 149.1.18 CE).

els títols competencials econòmics es constitueixen, d'una banda, en un suport fonamental de l'activitat normativa de les institucions estatals, i de l'altra en un dels elements primordials per al Tribunal Constitucional per resoldre moltes de les controvèrsies competencials que se li plantegen. Una anàlisi de les disposicions estatals i de les sentències aprovades pel Tribunal ho posaran de manifest, com veurem tot seguit.

Agafem un període temporal recent com a punt de referència, en concret el període comprès entre els anys 2011 (l'any següent a la sentència del Tribunal Constitucional dictada sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya –STC 31/2010, de 28 de juny) i 2014. La proximitat d'aquest període de temps té la virtualitat d'oferir-nos una visió actualitzada dels dos ítems –el normatiu i el jurisprudencial als quals s'ha fet esment–, si bé cal advertir que es podria fer el mateix exercici respecte d'anys anteriors amb uns resultats molt semblants als que s'exposaran a continuació.

L'examen de les disposicions estatals publicades al *Butlletí Oficial de l'Estat* durant el període indicat reflecteix que són extraordinàriament nombroses les normes que es dicten a l'empara de l'art. 149.1.13 CE. Si ens fixem en les normes que indiquen de forma expressa que s'emparen en el títol competencial esmentat,<sup>24</sup> podem comprovar que arriben a la més que notable xifra de 178 normes, a la qual caldria sumar totes les normes dictades en matèria d'estabilitat pressupostària que s'emparen directament en l'art. 135.5 de la Constitució.

Però potser més significatius que aquesta dada numèrica són els nombrosíssims àmbits materials en què s'insereixen les disposicions aprovades que reflecteixen la penetració intensa i extensa d'aquest títol competencial. Entre d'altres, l'art. 149.1.13 CE ha fonamentat l'actuació normativa estatal en àmbits tan diversificats com, a tall d'exemple, l'habitatge, l'urbanisme; el cinema; el turisme; l'alimentació; els residus; la seguretat industrial; la planificació hidrològica; l'educació (jornada lectiva dels professors, ràtio d'alumnes per aula); les emissions a l'ambient atmosfèric; les retribucions del personal al servei del sector públic; l'etiquetatge ecològic; el comerç interior; el transport terrestre; la ramaderia; l'agricultura; el medi rural; les reglamentacions tecnico-sanitàries; el sector ferroviari; la transparència i l'accés a la informació

24. Cal tenir en compte que les institucions estatals, com a regla general, no fan constar el títol competencial en el cas de disposicions que en modifiquen altres d'anteriors en què sí que es feia constar la competència estatal que s'exercia. Les dades que es donen en el present article van referides específicament a les normes en què s'indica quina és la competència que les empara.

pública; la protecció dels clients bancaris; la protecció dels animals utilitzats per a l'experimentació, i, finalment, l'activitat de foment.<sup>25</sup>

Des del vessant de la justícia constitucional, també és prou significatiu el gran nombre de sentències dictades pel Tribunal Constitucional –un total de 79– que, en el període indicat (2011-2014), han analitzat, des de diverses perspectives materials,<sup>26</sup> l'aplicació de la competència estatal sobre la planificació general de l'activitat econòmica. Es fa palesa, doncs, la important conflictivitat competencial que ha generat aquesta competència.

Tanmateix, no és objecte del present article discutir o posar en qüestió l'adequació a l'ordre constitucional de distribució de competències de la munió de disposicions estatals dictades a l'empara de l'art. 149.1.13 CE, tasca que, d'altra banda, seria prou difícil per la laxitud del títol competencial estatal, que es presta a interpretacions diverses. L'objectiu és un altre. Es tracta de posar en evidència fins a quin punt

---

25. Altres àmbits materials en què també ha operat el títol competencial relatiu a la planificació general de l'activitat econòmica són els següents: la rehabilitació i la regeneració urbanes; l'explotació de recursos hidràulics; l'ordenació zootècnica; els gasos d'efecte hivernacle; la protecció dels animals en el moment de la matança; la responsabilitat per incompliment del dret de la Unió Europea; les denominacions d'origen; la seguretat aèria; els productes fitosanitaris; l'etiquetatge de productes; l'eficiència energètica; els biocarburants i biolíquids (criteris de sostenibilitat); les cooperatives, les mutualitats i les entitats d'economia social; les cambres de comerç; el sector elèctric; el sector gasístic; el sector financer; el mercat de valors; el desenvolupament econòmic sostenible; el foment de la creació d'ocupació; l'impuls de la competitivitat; la reindustrialització i, finalment, la unitat de mercat.

26. En concret, els àmbits materials analitzats per les sentències del Tribunal Constitucional, des de la perspectiva de l'eventual aplicabilitat del títol competencial de l'art. 149.1.13 CE, són els següents: el sector elèctric (STC 18/2011, de 3 de març); la planificació hidrològica (STC 134/2011, de 20 de juliol); l'estabilitat pressupostària (STC 157/2011, de 18 d'octubre); els horaris comercials (STC 140/2011, de 14 de setembre); la ramaderia (STC 158/2011, de 19 d'octubre); els residus (STC 207/2011, de 20 de desembre); el sistema impositiu (STC 19/2012, de 15 de febrer); la defensa de la competència (STC 71/2012, de 16 d'abril); la intervenció administrativa de les activitats (STC 26/2012, d'1 de març); l'habitatge (STC 36/2012, de 15 de març); el turisme (STC 80/2012, de 18 d'abril); els productes silvícoles (STC 99/2012, de 8 de maig); el comerç interior (STC 143/2012, de 2 de juliol); la formació professional (STC 111/2012, de 24 de maig); el sector del gas (STC 135/2012, de 19 de juny); l'impuls de l'ocupació (STC 150/2012, de 5 de juliol); la distribució de carburants (STC 170/2012, de 4 d'octubre); l'urbanisme (STC 233/2012, de 13 de desembre); el sector ferroviari (STC 245/2012, de 18 de desembre); les denominacions d'origen (STC 34/2013, de 14 de febrer); la tributació ambiental (STC 60/2013, de 13 de març); l'assistència social (STC 70/2013, de 14 de març); l'agricultura (STC 104/2013, de 25 d'abril); l'activitat de foment (STC 130/2013, de 4 de juny); la competitivitat de les empreses (STC 150/2013, de 9 de setembre); les retribucions del personal al servei del sector públic (STC 219/2013, de 19 de desembre); l'etiquetatge de productes alimentaris (STC 6/2014, de 27 de gener); la seguretat industrial (STC 20/2014, de 10 de febrer); el transport col·lectiu urbà (STC 33/2014, de 27 de febrer), i les energies renovables (STC 33/2014, de 27 de febrer).

una gran diversitat de matèries en què la Generalitat de Catalunya, i altres comunitats autònomes, tenen competències exclusives, o si més no compartides, han estat objecte de regulació per l'Estat –ja sigui de forma exclusiva o ensems amb altres títols competencials– a partir de la suposada incidència econòmica, més directa o més llunyana, de l'objecte de la regulació.<sup>27</sup>

L'extrema ductilitat de l'art. 149.1.13 CE es posa aclaparadorament de manifest en el fet que a l'empara del títol competencial que s'hi regula l'Estat ha protegit tant els usuaris de serveis bancaris com els animals quan són objecte de matança.<sup>28</sup> Més enllà que algú, de forma certament agosarada, pogués trobar algun punt de coincidència entre l'objecte d'aquestes dues regulacions, sembla que és impossible arribar a un punt superior de transversalitat competencial, tot i que de la imaginació de les institucions estatals –inclòs el Consell d'Estat, que dictamina sobre les propostes de disposicions estatals– sempre es poden esperar noves i originals aportacions normatives que superin els exemples apuntats. Estarem, doncs, atents i expectants.

## 6. Les duplicitats en l'Estat autonòmic

Com hem assenyalat anteriorment, la nota d'exclusivitat que caracteritza moltes de les competències assumides per les comunitats autònomes en matèries en què l'art. 149.1 CE no atribueix cap competència a l'Estat no ha impedit que aquest, amb l'aquiescència del Tribunal Constitucional, hagi legislat profusament en aquells àmbits materials. Aquesta circumstància ha contribuït a configurar un sistema de distribució de competències caracteritzat, en amplis sectors materials, per una concurrència competencial entre Estat i comunitats autònomes, en

---

27. De fet, es pot trobar un punt en comú entre les resolucions de les controvèrsies competencials vinculades a l'exercici per part de l'Estat dels seus títols econòmics (com ara les SSTC 130 i 135/2013) i les diverses decisions del Tribunal (com ara les interlocutòries 113/2011, de 19 de juny, i 43/2014, de 12 de febrer, entre d'altres) en què es nega a entrar a conèixer, des de la perspectiva de la tutela dels drets, llibertats i principis constitucionals, determinades disposicions estatals de contingut econòmic. Aquest punt en comú està constituït per la filosofia que les competències econòmiques donen a l'Estat un camp d'actuació amplíssim, tant per regular minuciosament les més diverses matèries –enfront de les competències de les comunitats autònomes– com per aprovar normes que puguin arribar a ser de dubtosa compatibilitat amb drets, llibertats i principis constitucionals.

28. Ordre EHA/2899/2011, de 28 d'octubre, de transparència i protecció del client de serveis bancaris i Reial decret 37/2014, de 24 de gener, pel qual es regulen aspectes relatius a la protecció dels animals en el moment de la matança, respectivament.

la mesura que ambdues administracions han actuat vàlidament –tant des de la perspectiva normativa com des del vessant executiu– en unes mateixes matèries.

La STC 130/2013, de 5 de juny, torna a ser una bona mostra d'aquesta *filosofia* competencial. Així queda reflectit en el fet que, davant de la possibilitat de confirmar, sense matisos, la doctrina constitucional que associava la competència per regular els procediments administratius especials a la circumstància inexcusable de tenir atribuïda la competència sobre la matèria a què aquells procediments estan vinculats, el Tribunal opta per *descobrir* una situació de *concurrència competencial* en la regulació del procediment administratiu de les subvencions. En efecte, la sentència (FJ 8) afirma que es produeix una situació de concurrència competencial que es manifesta en el fet que, mentre que l'Estat pot regular el "procediment subvencional comú", les comunitats autònomes poden establir les especialitats derivades de l'organització pròpia i també poden regular els procediments *ratione materiae* que els corresponguin, respectant les regles establertes en la legislació estatal sobre procediment administratiu comú.<sup>29</sup> Aquest escenari de concurrència competencial no respon, però, a una doctrina aïllada del Tribunal, sinó que s'està convertint en un punt de trobada recurrent en la resolució de nombrosos processos constitucionals.<sup>30</sup>

La sentència, a partir d'aquesta situació de concurrència competencial, fa notables esforços per trobar, amb un mínim de raonabilitat, el fonament de la competència estatal, però només pot acabar adduint el feble argument que la regulació del procediment subvencional des d'una perspectiva general o abstracta respon únicament a les singula-

29. El plantejament del Tribunal suposa que la competència de l'Estat sobre la regulació dels aspectes procedimentals es diversifica i adopta una triple dimensió: procediment administratiu comú, procediment subvencional comú i procediments subvencional vinculats als àmbits materials de competència exclusiva estatal.

30. Si hom examina la jurisprudència constitucional més recent –dels darrers tres anys– podrà comprovar com el Tribunal Constitucional descobreix, amb freqüència, situacions de concurrència competencial en diversos àmbits materials. Aquest *descobrim* no només afecta la matèria "cultura", que doctrinalment i jurisprudencialment s'ha considerat exemplificativa de la concurrència de competències (SSTC 110/2012, de 23 de maig, FJ 3, i 179/2013, de 21 d'octubre, FJ 4), sinó que també es produeix en altres sectors materials, com ara l'agricultura (STC 35/2013, de 6 de juny, FJ 4.b), la ramaderia (SSTC 130/2013, de 4 de juny, FJ 9.c, i 135/2013, de 6 de juny, FJ 4.b), la protecció civil (SSTC 49/2013, de 28 de febrer, FJ 12, i 155/2013, de 10 de setembre, FJ 3), les mutualitats (STC 215/2012, de 14 de novembre, FJ 1.b i 5), el comerç i les fires (STC 170/2012, de 4 d'octubre, FJ 8), el consum (STC 6/2014, de 27 de gener, FJ 4), l'esport (SSTC 80/2012, de 18 d'abril, FJ 7.a, i 110/2012, de 23 de maig, FJ 5) i el turisme (STC 80/2012, de 18 d'abril, FJ 7.b).

ritats d'un determinat tipus d'activitat de les administracions públiques i no està vinculada a les característiques d'un concret sector o matèria. Es produeix, doncs, un canvi en tota regla de la doctrina constitucional anterior sobre la determinació de la competència per regular els procediments *ratione materiae*<sup>31</sup> que acaba donant cobertura a una actuació normativa estatal duta a terme deu anys enrere.

El Tribunal oblida, aparentment, que qualsevol procediment administratiu –no només el subvencional– ni es produeix en el buit ni tampoc és una entelèquia abstracta, sinó que sempre està vinculat a l'exercici d'una determinat tipus d'activitat administrativa. Així es fa palès en el procediment subvencional, en què la culminació dels tràmits administratius condueix a l'atorgament o denegació d'uns determinats ajuts. La teorització del Tribunal, fonamentada en la concepció que qualsevol activitat administrativa pot ser considerada des d'una perspectiva transversal a tots els àmbits materials en què es pot desenvolupar, condueix inevitablement a obrir nous horitzons per a l'àmbit competencial estatal. Res no impedeix, a partir d'ara, que les Corts Generals puguin normar els procediments administratius vinculats a l'exercici de qualsevol activitat administrativa des d'un vessant transversal. Això suposa que l'Estat pot acabar aprovant regulacions *horitzontals* dels procediments que han de seguir totes les administracions públiques per exercir determinades potestats administratives,

31. Així ho fa notar el vot particular del magistrat Luis Ortega, que assenyala:

Por eso, la cuestión central es la de discernir si el Estado puede regular una institución, con el grado de detalle con el que lo pretende el legislador estatal, al amparo de una competencia para establecer el "procedimiento subvencional común" acerca de la que, como tal, nada había dicho, hasta ahora, la doctrina constitucional. La respuesta de la Sentencia es la transformación, mediante un puro decisionismo, de un procedimiento especial *ratione materiae* en lo que se califica como "procedimiento subvencional común", vaciándose de contenido las competencias autonómicas en este ámbito, para lo que se sirve de esa nueva competencia estatal, la del procedimiento administrativo común subvencional, y obviando la doctrina constitucional que reserva a las Comunidades Autónomas la regulación de los procedimientos administrativos relativos a materias de su competencia.

El modo de razonar de la Sentencia de la mayoría en el fundamento jurídico 8 parte de considerar, correctamente, que la subvención no es una materia, sino una técnica administrativa de fomento, esto es, una forma de actividad administrativa que, como tal actividad, requiere un *iter* procedimental y una regulación abstracta para lo que no vale o no basta la actual configuración constitucional del procedimiento administrativo común a la que, en la práctica, se le va a insertar una nueva categoría intermedia entre el procedimiento administrativo común y los procedimientos *ratione materiae*, admitiendo, en contradicción con la anterior doctrina de este Tribunal (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32) una regulación separada del régimen sustantivo de una actividad y su correspondiente procedimiento.

com ara l'autoritzatòria o la inspectora, amb independència de la matèria a què estiguin vinculades.<sup>32</sup>

D'altra banda, un dels raonaments que efectua el Tribunal reflecteix amb tota claredat la flexibilitat amb què, quan convé, s'interpreta la Constitució territorial de l'Estat. I és que, davant de la certesa que l'art. 149.1.18 CE no atribueix a l'Estat cap títol competencial per regular les subvencions com ho fa respecte d'altres àmbits d'actuació administrativa, com ara les concessions, els contractes o la responsabilitat patrimonial, la conclusió és, per al Tribunal, la contrària a la lògica de les paraules –o millor dit, de la seva absència–, ja que afirma que de cap manera es pot deduir d'aquesta circumstància que l'Estat no pugui establir una regulació comuna del procediment d'atorgament de les subvencions. No deixa de causar perplexitat que s'hagi assumit com a normal que el Tribunal pugui veure en la Constitució allò que no estableixen els seus postulats, mentre que es nega a copsar el que està escrit en els estatuts d'autonomia, tot negant qualsevol capacitat al legislador orgànic estatutari per integrar la norma fonamental, ja sigui plantejant opcions interpretatives sobre l'abast material i funcional de les competències estatutàriament assumides, ja sigui incorporant la doctrina constitucional.

En qualsevol cas, aquesta concurrència competencial que es produeix en l'Estat de les autonomies, en virtut de la qual l'Estat i les

---

32. Fernando López Ramón ja apuntava, poc després de l'aprovació de la Llei general de subvencions, l'any 2004, el nou escenari que podia obrir-se per a l'Estat, per exercir les seves competències, tot raonant:

De aceptarse esta argumentación, cabría esperar la paulatina aprobación por el Estado de una serie de regulaciones de distintos tipos de actuación administrativa, afectando notablemente a las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas. No dejaría de llamar la atención que, junto a la legislación básica sobre actuaciones administrativas objeto de especial consideración constitucional, como los contratos y las concesiones administrativas, el Estado estuviera también legitimado para aprobar legislación básica sobre otras actuaciones administrativas no reservadas específicamente a su competencia, como las subvenciones o las autorizaciones. Parece, así, cuestionarse la doctrina constitucional que reserva a las Comunidades Autónomas la regulación de los procedimientos administrativos especiales relativos a las materias de su competencia (STC 227/1988, de 29 de noviembre, recurso contra la Ley de Aguas: FJ 32).

Vid. López Ramón, "Ámbito de aplicación...", 2004, p. 36.

En un mateix sentit, Luis Pomed sostenia que la definició de l'estructura general de l'iter procedimental que havia de seguir-se per a la realització de l'activitat jurídica de l'Administració, com a part de la competència sobre procediment administratiu comú, reclamava generalitat i estabilitat, la qual cosa resultava radicalment incompatible amb la regulació d'una estructura general procedimental en funció de la potestat pública que s'exercités. Vid. Luis Pomed Sánchez. "Jurisprudencia constitucional sobre subvenciones", a l'obra *El régimen jurídico...*, 2007, p. 255.

comunitats autònomes poden acabar regulant els mateixos continguts de les mateixes matèries a partir dels títols competencials que tenen respectivament atribuïts, provoca a la pràctica una superposició normativa que acaba generant unes clares duplicitats de naturalesa normativa.<sup>33</sup> Les comunitats autònomes, davant de la situació a què s'enfronten, caracteritzada perquè la majoria d'àmbits materials en què tenen assumides competències són objecte d'una regulació minuciosa per part de les institucions estatals que constreny el seu àmbit d'actuació normatiu, acaben aprovant normativa que o bé reproduïx, en major o menor mesura, la legislació estatal o bé que no s'hi ajusta de forma estricta. L'altra alternativa que tenen és la de la inacció normativa.

Precisament, un exemple d'aquestes duplicitats normatives el constitueix l'àmbit de l'activitat de foment, en dos aspectes: el substantiu o material i el procedimental. Pel que fa al vessant substantiu o material, cal fer notar que l'Estat ha recorregut als casos excepcionals que, d'acord amb la doctrina constitucional, li permeten exercir la potestat de foment en àmbits materials de competència autonòmica, per impulsar de forma habitual una política subvencional pròpia en aquests àmbits, que es juxtaposa a aquella que promouen les comunitats autònomes.<sup>34</sup> Conseqüència inevitable d'aquesta doble política de foment –estatal i autonòmica– ha estat i és la duplicitat normativa subvencional en nombroses matèries.

33. Carles Viver apunta a l'existència de dos "circuitos" en tots els àmbits materials de competència autonòmica: el de la comunitat autònoma i l'estatal, que té el seu origen –aquest darrer– en la regulació dels supòsits que es considera que afecten el que es cataloga com a interessos generals de l'Estat. *Vid.* Carles Viver, "The Distribution of Competences in Spain a Year After Ruling 31/2010 of the Constitutional Court: The Reaffirmation of the Unitary State?", a A. López-Basaguren and i L. Escajedo San Epifanio (eds.), *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, vol. 1, , 2013, p. 458.

Sobre les duplicitats entre Estat i comunitats autònomes, vegeu també *l'Informe sobre les duplicitats funcionals i organitzatives entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya: problemes competencials i d'eficiència*, elaborat per l'Institut d'Estudis Autonòmics l'octubre de 2012. L'informe es pot consultar a: [http://governacio.gencat.cat/web/content/iea/documents/assessorament\\_govern/arxiu/informe\\_duplicitats\\_consolidat\\_octubre\\_2012.pdf](http://governacio.gencat.cat/web/content/iea/documents/assessorament_govern/arxiu/informe_duplicitats_consolidat_octubre_2012.pdf)

34. Amb notable clarividència, Antoni Monreal ja albirava l'any 1991 que determinades interpretacions de la doctrina constitucional conduïen a la concurrència competencial entre Estat i comunitats autònomes en l'àmbit subvencional, en la mesura que aquelles interpretacions es fonamentaven en una concepció de la competència estatal com juxtaposada o paral·lela a l'autonòmica. *Vid.* Antoni Monreal i Ferrer, *Doctrina del Tribunal Constitucional sobre les subvencions condicionades*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1991, p. 73 i 74.

Respecte del vessant procedimental, cal apuntar que la concurrència competencial en la regulació del procediment subvencional a què fan referència les sentències analitzades té un clar exponent en la duplicitat normativa que es posa de manifest entre la regulació estatal del "procediment subvencional comú" i l'aprovació de les lleis generals autonòmiques que regulen el procediment subvencional de cada comunitat autònoma. Com han apuntat alguns autors, aquesta coexistència de normes, que acaben regulant el mateix objecte –el procediment subvencional–, condueix a una situació en què les disposicions estatals i autonòmiques contenen regulacions que, en diversos aspectes, són contradictòries entre si, o si més no reflecteixen un cert grau d'incoherència.<sup>35</sup>

No és, però, l'àmbit de l'activitat de foment l'exemple d'una situació aïllada en l'Estat de les autonomies, sinó la mostra fidel d'un ordenament jurídic global construït a partir d'una concurrència competencial autonòmica i estatal, que té l'origen en la filosofia que l'Estat pot regular, amb el detall que consideri oportú, qualsevol àmbit material, inclosos els de competència exclusiva autonòmica.

## **7. La cobertura de les actuacions estatals mitjançant la mal-leabilitat de la doctrina constitucional**

### **7.1 L'adaptació de la doctrina constitucional a les circumstàncies del temps històric**

No és cap sorpresa. Ja ho va declarar el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, de 28 de juny: allò que *descobreix* en la Constitució espanyola, a través de la seva tasca interpretativa, no gaudeix necessàriament d'una nota de perdurabilitat, sinó que el mateix Tribunal pot acabar *descobrint-hi* una cosa diferent. Es tracta, en definitiva, de l'adaptació de la doctrina constitucional a les *circumstancias del tiempo*

---

35. Mario Garcés i María José Monzón assenyalen que són freqüents les diferències essencials entre l'ordenament estatal i l'ordenament autòmic en diversos aspectes, com ara el concepte de subvenció, els procediments de concessió o l'abast i contingut de les obligacions dels beneficiaris i de les entitats col·laboradores. *Vid.* Garcés Sanagustín i Monzón Mayo, "Ámbito subjetivo...", 2011, p. 285 i 286.

També Matilde Carlón i Fernando González posen en relleu, amb exemples concrets, les divergències que existeixen entre la regulació del negoci jurídic subvencional que duu a terme la Llei general de subvencions i la normació aprovada per les comunitats autònomes. *Vid.* Carlón Ruiz i González Botija, "La ordenación autonómica...", 2007, p. 29 a 188.

*histórico*, en defecte –en paraules del Tribunal mateix– d’una reforma expressa de la Constitució (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 57).

Les sentències examinades en són un bon exemple en relació amb diversos aspectes que afecten l’ordre de distribució de competències entre Estat i comunitats autònomes. Alguns d’aquests aspectes ja els hem vist –l’extensió del títol competencial de l’art. 149.1.14 CE al vessant de les despeses públiques i també, com a aspecte nuclear de la sentència, la legitimitat constitucional de la regulació d’un procediment subvencional comú enfront de la tradicional doctrina relativa a la competència per regular els procediments *ratione materiae*–,<sup>36</sup> per la qual cosa n’hi haurà prou de remetre’s als comentaris efectuats anteriorment.

No són, però, aquests els únics exemples de fins a quin punt la doctrina constitucional és dúctil i flexible per adaptar-se –emparrant-les– a actuacions estatals que no s’ajusten als criteris prèviament fixats pel Tribunal Constitucional en la seva doctrina, sinó que se’n poden destacar més. No volem dir amb això que aquests canvis siguin, *per se*, criticables: certament, el Tribunal pot decidir modificar la seva doctrina, però entenem que sempre ha de fer-ho amb molta cautela i amb arguments prou sòlids que facin evident, de forma palmària, les raons fonamentades dels canvis introduïts en la interpretació de les normes que integren el bloc de la constitucionalitat.

En aquest sentit, tot seguit veurem com modifica el Tribunal, de forma que es pot qualificar de no suficientment fonamentada, la seva visió sobre dos aspectes rellevants per a l’àmbit competencial de les comunitats autònomes i que semblaven expressió d’una doctrina consolidada: un primer aspecte, de caràcter més general, és la interpretació de quina ha de ser l’aplicació de la clàusula de supletorietat

---

36. Igualment, es pot fer esment de la precisió que efectua la sentència sobre quin és el contingut de la matèria “règim jurídic de les administracions públiques”. Si en pronunciaments anteriors força recents (per a totes, STC 34/2013, de 14 de febrer), el Tribunal Constitucional havia declarat que, entre altres aspectes, s’inclouïa en la competència estatal esmentada el “funcionament” de les administracions públiques, la STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 6, fa un pas més i indica que dins del concepte de “funcionament” s’incardinen les activitats jurídiques típiques a través de les quals les administracions públiques desenvolupen la seva funció constitucional de satisfacció dels interessos generals (art. 103.1 CE). És aquesta una interpretació que inevitablement s’ha de qualificar d’extensiva, no només pel fet que el concepte “activitats jurídiques típiques” té uns límits imprecisos que apunten a una important penetració de les bases estatals en tots els àmbits d’actuació de les administracions públiques, sinó també perquè una matèria de caràcter essencialment organitzatiu i institucional com és la del règim jurídic de les administracions acaba transformant-se en un àmbit material que inclou les actuacions que duen a terme aquestes administracions, amb independència que existeixin o no altres títols competencials estatals que habilitin l’actuació de l’Estat.

del dret estatal respecte del dret autòmic (art. 149.3 CE), mentre que un segon aspecte, de caràcter més específic, està vinculat a la determinació de quines són les potestats que corresponen a les comunitats autònomes en l'àmbit de l'activitat de foment finançada amb fons estatals.

## 7.2 La supletorietat

Comencem per la supletorietat. Un dels preceptes objecte del procés constitucional (art. 6.2) establia el caràcter supletori dels procediments de concessió i control de les subvencions regulats a la llei respecte de les normes d'aplicació directa a les subvencions finançades amb càrrec a fons de la Unió Europea. Aquesta previsió, doncs, implicava que la supletorietat del dret subvencional estatal operava en qualsevol àmbit material en què se situessin els ajuts i, per tant, amb independència de la distribució de competències que hi regís. D'acord amb això, la normació estatal actuava, *ope legis*, com a dret supletori en el cas que existissin buits normatius en el procediment subvencional, fos quina fos la matèria en què s'inserissin els ajuts, incloses, per tant, les matèries de competència exclusiva o compartida autònoma.<sup>37</sup>

37. En l'àmbit doctrinal, diverses aportacions reflectien els dubtes que generava la interpretació de l'art. 6.2 de la Llei general de subvencions. En primer lloc, Luis Pomed considerava que l'art. 6.2 suscitava seriosos dubtes de constitucionalitat, en la mesura que suposava estendre l'abast dels títols competencials de l'art. 149.1.18 CE fins al punt d'imposar l'aplicació supletòria de tots els preceptes dels títols primer i quart de la llei a totes les subvencions totalment o parcialment finançades amb càrrec a fons comunitaris, fos quin fos l'abast de la competència estatal en la matèria en què s'establiessin les subvencions. *Vid.* Pomed Sánchez, "El ámbito territorial...", 2005, p. 122 i 123.

Fernando López Ramón formulava una doble crítica a l'art. 6.2: d'una banda, considerava que en la mesura que es pogués entendre que el precepte permetia desconèixer per via reglamentària els continguts de la legislació bàsica en la matèria semblaria que s'estaria vulnerant la reserva material de llei; de l'altra, també assenyalava que el precepte esmentat plantejava dubtes des de l'òptica competencial, ja que, en absència de normativa comunitària de cobertura, ni per llei es podrien desconèixer les exigències de la legislació bàsica, atès que aquesta es configurava en cada matèria com el denominador normatiu comú a tots els subjectes de l'ordenament, inclòs l'Estat mateix (les modificacions i excepcions de la legislació bàsica només eren admissibles a través de la reforma de la mateixa legislació bàsica). *Vid.* Fernando López Ramón, "Ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones", a l'obra *Comentarios a la Ley...*, 2005, p. 19.

De la seva banda, Matilde Carlón i Fernando González es feien ressò dels dubtes de constitucionalitat que havia suscitat l'art. 6.2 de la Llei general de subvencions, alhora que destacaven que existien normes autònòmiques que assumien la prioritat de la seva pròpia normativa sobre els procediments de concessió i control en cas de llacuna de la norma europea, la qual cosa suposava –segons els autors esmentats– un més clar respecte

Aquesta regulació era manifestament contrària –diguem-ho ja d'entrada– al contingut constitucional de la clàusula de la supletorietat en la interpretació donada per la doctrina constitucional. Recordem que el Tribunal Constitucional, en una doctrina consolidada iniciada amb la sentència 118/1996, de 27 de juny –i immediatament confirmada per la STC 61/1997, de 20 de març–, va interpretar que la clàusula de supletorietat no habilitava l'Estat per dictar normes amb eficàcia supletòria en els àmbits materials de competència exclusiva i compartida de les comunitats autònomes, sinó que havia de ser interpretada en el sentit que l'aplicador del dret autonòmic, quan constatés, utilitzant els mitjans usuals d'interpretació, l'existència d'una llacuna en l'ordenament autonòmic, hauria d'emplenar-la recorrent a les normes dictades per l'Estat en exercici de les competències que la Constitució li atribueix.

En canvi, la Sentència 130/2013, de 4 de juny (FJ 9), declara la constitucionalitat de la regulació de l'art. 6.2 de la Llei general de subvencions, amb el raonament que la seva finalitat era garantir l'efectivitat del dret de la Unió Europea en cas de passivitat de les comunitats autònomes. La sentència addueix en suport de la seva argumentació la doctrina de la STC 79/1992, de 28 de maig, que determinava que les normes estatals que establissin regles destinades a permetre l'execució dels reglaments comunitaris i que no poguessin considerar-se normes bàsiques o de coordinació tenien caràcter supletori d'aquelles que poguessin dictar les comunitats autònomes.

Tot i l'intent del Tribunal de justificar la seva anàlisi i la conclusió a què arriba en la STC 79/1992, es pot afirmar que la seva línia argumental s'aparta, precisament, de la doctrina constitucional precedent. En primer lloc, perquè suposa admetre que el dret europeu té una influència determinant en l'ordre de distribució de competències, fins al punt que habilita i empara l'actuació normativa de l'Estat en àmbits materials de competència exclusiva o compartida autonòmica, actuació que no podria dur a terme en qualsevol altre supòsit (si no fos per la intervenció del dret europeu).<sup>38</sup> No és forassenyat afirmar que aquest criteri no és coherent amb la reiterada doctrina constitucional que sosté que els criteris constitucionals i estatutaris de repartiment

---

a la doctrina constitucional respecte d'aquesta qüestió. *Vid.* Carlón Ruiz i González Botija, "La ordenación autonómica...", 2007, p. 57 i 58.

38. De fet, és prou significatiu que la STC 130/2013 no indiqui quin dels tres títols competencials que emparen la llei (apartats 13, 14 i 18 de l'art. 149.1 CE) dona cobertura al seu art. 6.2.

de competències no poden veure's modificats per la promulgació de normes europees, de tal manera que la determinació de l'ens públic al qual correspon l'execució del dret europeu, tant en el pla normatiu com en l'aplicatiu, s'ha de dilucidar cas per cas, tenint en compte el repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en les matèries de què es tracti (per a totes, SSTC 99/2012, de 8 de maig, FJ 2, i 211/2012, de 14 de novembre, FJ 6).

En segon lloc, la referència a la STC 79/1992, de 28 de maig, que és esmentada com a suport de l'argumentació de la Sentència 130/2013, ha de ser considerada inadequada en la mesura que la doctrina que s'hi conté cal entendre-la corregida, de forma expressa, per la nova interpretació de la clàusula de la supletorietat continguda en la STC 118/1996, de 27 de juny, que fa esment, precisament, de la STC 79/1992 com a resolució la doctrina de la qual cal revisar.<sup>39</sup> Per tant, la

39. La STC 118/1996, de 27 de juny (FJ 6), declara:

Tales afirmaciones llevaron a la STC 147/1991 a mantener, como corolario, una doctrina fundamental de la que debemos partir: "Lo expuesto conduce en principio a considerar viciadas de incompetencia y, por ello, nulas las normas que el Estado dicte con el único propósito de crear Derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de estas, lo cual no es constitucionalmente legítimo cuando todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades la competencia como exclusiva y en un mismo grado de homogeneidad" (fundamento jurídico 7º.7).

Esa tesis, reiterada luego en la SSTC 79/1992 (fundamento jurídico 3º) y 213/1994 (fundamento jurídico 4º) se entendía, sin embargo, compatible con la posibilidad de que el Estado dictase normas de carácter meramente supletorio allí donde ostentase competencias en la materia (v.g., para regular lo básico).

Y este es el punto que debemos revisar ahora. La cláusula de supletoriedad es, según la doctrina expuesta, una previsión constitucional emanada de la CE que se dirige al aplicador del Derecho, indicándole el modo en que deben colmarse las lagunas del ordenamiento autonómico, cuando las haya.

A tenor de la misma, una vez que el aplicador del Derecho, utilizando los medios usuales de interpretación, haya identificado una laguna en el ordenamiento autonómico, deberá colmarla acudiendo a las normas pertinentes, dictadas por el Estado en el ejercicio de las competencias que la Constitución le atribuye: en eso consiste la supletoriedad del Derecho estatal, que, por su misma naturaleza, no comporta atribución competencial alguna.

Por eso, para que el Estado pueda dictar normas jurídicas que regulen una materia determinada, no basta con que ostente un título que le atribuya cualesquiera competencias en esa materia, sino que debe poder invocar aquel título específico que le habilite en concreto para establecer la reglamentación de que se trate, sin que, como correctamente se afirmaba en la STC 147/1991, que acabamos de transcribir, pueda invocar como tal la cláusula de supletoriedad.

Més recentment, un vot particular formulat pels magistrats Javier Delgado i Manuel Aragón a la STC 137/2011, de 14 de setembre, reflecteix l'apreciació que la doctrina de la STC 79/1992 havia estat corregida pel Tribunal Constitucional en la seva jurisprudència posterior. En efecte, l'esmentat vot particular propugna la reformulació interpretativa de la clàusula de supletorietat, tot sostenint que l'Estat ha de poder dictar normes supletòries davant d'eventuals supòsits de passivitat normativa de les comunitats autònomes quant

remissió a aquesta darrera sentència que efectua la STC 130/2013 no pot entendre's com la reiteració d'una doctrina vigent, sinó, en tot cas, com el retorn a antics –i semblava que superats– posicionaments del Tribunal Constitucional que permeten deixar incòlume la constitucionalitat de la norma estatal.

Un argument prou significatiu a favor de la tesi que defensem, el trobem en l'òrgan competent per interpretar el dret europeu –el Tribunal de Justícia de la Unió Europea–, que, en el marc d'un procés instat per la Comissió Europea contra l'Estat espanyol per la manca d'implementació del dret europeu en matèria d'aigües, ha afirmat en sentència de 24 d'octubre de 2013 (assumpte C-151/12) que, a la vista de la jurisprudència del Tribunal Constitucional espanyol, no sembla que l'art. 149.3 CE permeti aplicar normes estatals amb caràcter supletori a falta de normativa de les comunitats autònomes.<sup>40</sup> Evidentment, cal donar a aquesta sentència i a la fonamentació que s'hi conté l'estricta valor i abast que és propi del marc en què es dicta –un procediment jurisdiccional europeu–, però no deixa de ser revelador que els jutges europeus, després d'analitzar la doctrina constitucional espanyola que havia estat aportada per la representació processal de l'Estat espanyol, arribin a la conclusió que la clàusula de supletorietat no és un instrument vàlid per suplir l'eventual passivitat normativa de les comunitats autònomes en la implementació del dret europeu.<sup>41</sup>

---

a l'execució o aplicació del dret comunitari europeu, i esmenta, en aquest sentit, la STC 79/1992, de 28 de maig, FJ 3. Aquest esment reflecteix que es considerava superada la doctrina d'aquesta sentència per la jurisprudència posterior, ja que no semblaria gaire coherent que es formulés un vot particular per fer costat a una doctrina constitucional vigent.

40. Sobre aquesta sentència, vegeu Xavier Pons Ràfols, "El Tribunal de Justicia y la supletoriedad del derecho estatal como garantía del cumplimiento autonómico del Derecho de la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario*, núm. 47, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, gener-abril 2014, p. 131 a 156.

41. Sobre la possibilitat que la clàusula de supletorietat de l'art. 149.3 CE pugui ser un instrument vàlid per a l'Estat per actuar davant d'una eventual passivitat de les comunitats autònomes en la incorporació del dret europeu, és certament curiós el canvi de la doctrina del Consell d'Estat en poc més de dos anys. En l'informe sobre la inserció del dret europeu en l'ordenament espanyol, de 14 de febrer de 2008, el Consell d'Estat –obviant la clàusula de supletorietat de l'art. 149.3 CE– sosté que una hipotètica intervenció de l'Estat, de caràcter substitutiu, davant de la manca d'actuació normativa de les comunitats autònomes en la implementació del dret europeu requeriria la regulació d'un mecanisme en què es preveïés aquesta intervenció estatal, el lloc idoni per al qual seria el text constitucional. En canvi, en l'informe sobre les garanties del compliment del dret comunitari, de 15 de desembre de 2010, el Consell d'Estat defensa que l'Estat pot recórrer a la clàusula de supletorietat per evitar incompliments autonòmics consistents

En qualsevol cas, si l'objectiu de la supletorietat de la normativa estatal establerta en l'art. 6.2 de la Llei general de subvencions era garantir l'aplicació del dret europeu, el cert és que no s'assoleix en la seva plenitud, en la mesura que aquella supletorietat només podrà garantir la dimensió normativa-procedimental aplicable a un eventual sistema d'ajuts associat a fons europeus. En canvi, la implementació efectiva d'aquest règim d'ajuts dependrà, en els àmbits materials de competència autònoma exclusiva o compartida, de la decisió –o de l'impuls, en general– de les administracions autonòmiques, sense les quals els ajuts mai no serien implementats. No es pot justificar, doncs, almenys en tota la seva extensió, la supletorietat del dret estatal amb l'objectiu de garantir l'aplicació del dret europeu. És més, per assolir aquest objectiu la doctrina consolidada del Tribunal sobre la clàusula de supletorietat, iniciada amb la STC 118/1996, permetia donar una resposta amb el mateix nivell d'eficàcia que la regulació del precepte analitzat, ja que l'aplicador del dret autòmic –l'administració autònoma, en aquest cas–, en exercir les seves potestats subvencionals sobre els àmbits materials de la seva competència estaria en condicions de prendre la decisió d'aplicar, quan així escaigués, el dret estatal en cas de mancances en la regulació pròpia, amb la qual cosa restaria garantida, amb la mateixa eficàcia que la pretesa per l'art. 6.2 de la Llei general de subvencions, l'aplicació del dret europeu.<sup>42</sup>

---

en omissions normatives, de rang legal o reglamentari, quan es tracti d'incorporar o completar el dret de la Unió Europea.

42. Existeixen altres previsions de la Llei general de subvencions que, en certa mesura, es poden associar a la clàusula de supletorietat. Es tracta d'aquells preceptes que condicionen la seva aplicabilitat al fet que no existeixi normativa específica –autònoma, en el cas de matèries que recaiguin en l'àmbit competencial de les comunitats autònomes– que estableixi una regulació diferent. N'és un exemple l'art. 31.2, que determina que, excepte norma en contrari establerta a les bases reguladores de les subvencions, es considerarà despesa realitzada aquella efectivament pagada abans de la finalització del període de justificació de la subvenció. Aquesta regulació suposa que un precepte bàsic –en aquest cas, l'art. 31.2– només s'aplicarà en defecte de regulació autònoma o, vist des d'un altre vessant, que davant de l'absència de norma autònoma l'aplicador del dret autòmic haurà de prendre en consideració, necessàriament, el dret de l'Estat perquè així ho estableix la llei. El Tribunal Constitucional, però, no examina el precepte indicat en termes de supletorietat del dret estatal, sinó que simplement considera que enuncia una regla general i bàsica, d'acord amb l'art. 149.1.18 CE, perquè persegueix garantir un tractament comú als beneficiaris de les subvencions, si bé aquesta regla bàsica no esgota, segons el Tribunal, la regulació de la matèria, ja que a través del criteri de flexibilització que el precepte estableix amb caràcter bàsic es deixa marge perquè les comunitats autònomes –quan els correspongui la competència *ratione materiae*– puguin establir a les bases reguladores de les convocatòries un criteri diferent sobre la despesa realitzada (STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 10).

El cert, però, és que aquest retorn de les SSTC 130 i 135/2013 a una concepció que semblava superada de la clàusula de la supletorietat com a mecanisme d'atribució de competències constitueix un pas més en el procés de reforçament del caràcter unitari de l'Estat espanyol, en detriment de la naturalesa políticament descentralitzada que, en teoria, també li és inherent.<sup>43</sup>

### **7.3 Les potestats autonòmiques en relació amb l'activitat de foment finançada amb fons estatals**

Passem a estudiar el segon dels aspectes en què es fa evident l'adaptabilitat de la doctrina constitucional als interessos de l'Estat. Es tracta, en concret, de la determinació de quines són les potestats que corresponen a l'Estat i a les comunitats autònomes en cas que l'activitat de foment estigui finançada amb fons estatals. Podem avançar que el Tribunal Constitucional revisa, en algun punt i amb caràcter general, la que semblava immodificable doctrina establerta en la STC 13/1992, de 18 de febrer, sobre els quatre supòsits subvencionals que podien distingir-se en relació amb els ajuts finançats amb càrrec a fons estatals.

Ara bé, abans d'analitzar quins són aquests canvis no es pot deixar d'afirmar que causa perplexitat que la STC 130/2013 analitzi quina és la distribució de competències entre Estat i comunitats autònomes en relació amb l'activitat de foment exercida amb càrrec a fons estatals, si es té en compte que aquesta és una qüestió que no és regulada per la llei objecte del procés constitucional. Però potser l'explicació és, precisament, en la mateixa modificació de la jurisprudència constitucional que duu a terme la sentència –modificació apuntada, com es veurà, en alguna sentència anterior, que resolvia controvèrsies subvencionals en àmbits materials específics– i en l'oportunitat que se li presenta al ple del Tribunal Constitucional per acollir el canvi jurisprudencial amb caràcter general.

---

No obstant això, cal assenyalar que, deixant de banda que no sembla gaire coherent que el Tribunal qualifiqui de bàsica una disposició, però que alhora admeti que la seva aplicabilitat pugui cedir en el cas que una comunitat autònoma –o totes– pugui aprovar una normativa sobre la mateixa matèria, la interpretació de la sentència suposa que la manca de regulació autonòmica conduirà indefectiblement a l'aplicació del dret estatal.

43. Sobre aquesta qüestió, vegeu Carles Viver, "The Distribution of Competences in Spain a Year After Ruling 31/2010 of the Constitutional Court: The Reaffirmation of the Unitary State?", a A. López-Basaguren and i L. Escajedo San Epifanio (eds.), *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, vol. 1, 2013.

La modificació de la doctrina constitucional incideix en el primer dels supòsits subvencionals recollits en la STC 13/1992, segons el qual quan una comunitat autònoma tenia atribuïda una competència exclusiva sobre una matèria i l'Estat no invocava cap títol competencial els fons pressupostaris estatals s'havien d'assignar a aquella matèria de manera genèrica o global, per sectors o subsectors sencers d'activitat, i a més s'havien de territorialitzar entre les comunitats autònomes, si era possible en els pressupostos generals de l'Estat. No corresponia, per tant, a l'Estat cap funció normativa –ni executiva– sobre aquest eventual règim d'ajuts.

A diferència de la doctrina constitucional continguda en la STC 13/1992, la STC 130/2013, de 4 de juny (FJ 8), reconeix, en el primer supòsit subvencional indicat, potestats normatives a l'Estat per regular els aspectes centrals del règim subvencional (objecte, finalitat i modalitat tècnica dels ajuts, beneficiaris i requisits essencials d'accés), mentre que les potestats autonòmiques es limiten a la gestió dels ajuts (tramitació, resolució i pagament) i a la regulació del procediment administratiu corresponent a aquests aspectes, en el marc de les regles del procediment administratiu comú. Cal fer notar que la modificació de la doctrina constitucional ja havia estat apuntada anteriorment per als ajuts que s'inserissin en la matèria relativa a l'assistència social, de competència autonòmica exclusiva (les SSTC 178/2011, de 8 de novembre, i 36/2012, de 14 de març, inicien aquesta línia jurisprudencial, que és confirmada per sentències posteriors),<sup>44</sup> però amb la STC 130/2013 agafa un abast omnicomprensiu per a qualsevol matèria de competència exclusiva autonòmica.

Aquest canvi de doctrina constitucional no es pot desvincular del fet que ni les institucions estatals ni el Tribunal Constitucional no han reconegut mai el caràcter exclusiu de les competències autonòmiques assumides amb aquest caràcter en àmbits materials en què la literalitat de l'art. 149.1 CE no atribuïa cap competència a l'Estat. Pensem que si la qualificació com a exclusives de les competències autonòmiques no impedia que l'Estat, amb el vistiplau del Tribunal Constitucional, le-

44. Vegeu el vot particular de la magistrada Adela Asua a la STC 36/2012, en el qual fa notar l'abast del canvi de la doctrina constitucional amb relació al primer dels supòsits subvencionals recollits en la STC 13/1992. En la STC 226/2012, de 29 de novembre, la mateixa magistrada formula un altre vot particular, al qual s'adhereix el magistrat Luis Ortega, en què manifesta la seva preocupació per la tendència expansiva de la nova interpretació constitucional. L'any 2013, la magistrada esmentada reitera en sengles vots particulars formulats en les SSTC 21/2013, de 31 de gener, i 40/2013, de 14 de febrer, el posicionament que va expressar en la STC 226/2012, de 29 de novembre.

gislés profusament en els àmbits materials sobre els quals aquelles requereien, el primer supòsit subvencional de la STC 13/1992 perdia el seu sentit en la mesura que es fonamentava en una concepció divergent de l'anterior: la de l'exclusivitat competencial autonòmica contraposada a la inexistència de títol competencial estatal, que, lògicament, comportava la impossibilitat que l'Estat exercís cap potestat normativa.<sup>45</sup>

Com a conseqüència d'aquesta nova doctrina, el primer dels supòsits subvencionals –el vinculat a la teòrica inexistència d'un títol competencial estatal– queda equiparat, a efectes pràctics, amb el segon dels supòsits –el vinculat a la competència bàsica estatal o a la concurrència d'un títol genèric d'intervenció de l'Estat–, ja que en ambdós casos les institucions estatals podran regular els aspectes nuclears del règim d'ajuts.

En qualsevol cas, amb la doctrina anterior del Tribunal o amb la nova doctrina de la STC 130/2013, el que no canvia és la fèrria resistència –que frega la rebel·lia– de l'Estat al compliment de la doctrina constitucional en matèria de subvencions. Les dades així ho indiquen: l'any 2012, dels tretze processos constitucionals relatius a controvèrsies subvencionals vinculades a l'exercici estatal de la potestat de foment, dotze van ser resolts totalment o parcialment de forma favorable als interessos de les comunitats autònomes i només en un cas es va acollir el posicionament de l'Estat; l'any 2013, els setze processos constitucionals resolts pel Tribunal en el mateix àmbit de l'activitat de foment estatal presenten xifres similars: tretze es resolen estimant, totalment o parcialment, els interessos de les comunitats autònomes i només en tres s'accepten les pretensions de l'Estat. Es fa evident, doncs, que les institucions estatals, que en els temps actuals addueixen de forma monolítica la Constitució en defensa dels seus interessos, haurien de reflexionar sobre si les seves interpretacions constitucionals són ajustades a la lletra i al sentit profund de la norma suprema o si, al contrari, estan mancades del suficient grau de solidesa i només responen a posicionaments polítics que no s'infereixen, de forma excloent i unívoca, de la regulació del text constitucional.

Com a apunt final del present apartat, cal assenyalar que s'ha fet palès fins a quin punt la doctrina constitucional té prou flexibilitat per

---

45. Luis Pomed posava en relleu l'any 2007 que aquest primer supòsit en què es concretava la llibertat de despesa de l'Estat no havia servit de *ratio decidendi* en cap de les resolucions posteriors a la STC 13/1992; Pomed qualificava aquesta circumstància de "curiosa", però, en la meua opinió, era plenament "coherent" amb la visió de l'ordre de distribució de competències que tenia el Tribunal Constitucional. *Vid.* Luis Pomed Sánchez, "Jurisprudència constitucional sobre subvenciones", a l'obra *El régimen jurídico...*, 2007, p. 233.

adaptar-se –i emparar-les– a les actuacions estatals que no s'ajusten als criteris fixats prèviament pel Tribunal Constitucional en àmbits que semblaven tan consolidats com els de la regulació dels procediments *ratione materiae*, la supletorietat del dret estatal o la distribució de competències en relació amb l'exercici de la potestat de foment finançada amb fons estatals. Els que ens dediquem a l'ensenyament del dret constitucional, i més específicament a l'organització territorial de l'Estat, haurem de prendre bona nota dels canvis introduïts, perquè la Constitució podrà no canviar, però la doctrina del seu màxim –no pas únic– intèrpret sí que ho fa.

## 8. Reflexions finals

Hem vist com de les sentències objecte del present estudi es poden inferir alguns dels trets essencials del funcionament de l'Estat de les autonomies: la irrellevància dels estatuts d'autonomia, la concurrència competencial, les duplicitats, el paper determinant de la justícia constitucional, el factor econòmic com a fonament contumaç de les més variades decisions i polítiques estatals, la delimitació de les competències estatals a partir de criteris aliens al repartiment competencial, com ara l'interès general o les finalitats constitucionals a què han de tendir les polítiques públiques, i, finalment, la flexibilitat de la doctrina constitucional per evolucionar, canviar –sense arguments suficientment sòlids– i adaptar-se a les actuacions de l'Estat. Són factors tots ells que contribueixen directament a la laminació de les competències autonòmiques i a la impossibilitat que una comunitat autònoma pugui donar una orientació pròpia i diferenciada al seu règim d'autogovern.

Aquests trets poden ser innocus per a les comunitats autònomes que no vegin en el règim de descentralització política una resposta a la seva voluntat d'autogovernar-se, sinó que el considerin un simple sistema de gestió de les polítiques públiques, sense més aspiració que la d'executar –de forma eficient, això sí– les directrius prèviament fixades per un actor polític –l'Estat– que marca de forma fèrria els paràmetres a què s'hauran d'ajustar aquelles polítiques. En aquest cas, és difícil que es pugui considerar que l'anàlisi continguda en el present article i les conclusions que se n'extreuen siguin de prou entitat per entendre que l'autonomia de què es gaudeix no satisfà els interessos de la comunitat territorial.

Però, al meu entendre, per a una comunitat com Catalunya, caracteritzada per una voluntat d'autogovern manifestada de forma

majoritària al llarg de la seva història i especialment en el moment present, els trets indicats no són més que un exponent d'un sistema de descentralització que no dóna resposta, de forma satisfactòria i en tota la seva extensió, als desitjos majoritaris dels catalans de poder fixar amb prou marge de decisió els objectius i els horitzons que es volen fixar com a meta.

Ens trobem, en definitiva, davant de la realitat d'un Estat autonòmic –fonamentat en una determinada lectura i aplicació de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia que duen a terme les institucions estatals i el Tribunal Constitucional– que no satisfà els interessos i les aspiracions d'una majoria de catalans que anhelan un nivell d'autogovern que vagi més enllà de la simple gestió d'unes polítiques alienes i els permeti determinar, en tota la seva extensió, el futur polític col·lectiu que desitgen.

## RESUM

L'article analitza les sentències del Tribunal Constitucional 130/2013, de 4 de juny, i 135/2013, de 6 de juny, relatives a la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, amb la finalitat de posar en relleu fins a quin punt aquelles sentències reflecteixen alguns dels aspectes nuclears del funcionament de l'Estat de les autonomies, com ara la irrellevància dels estatuts d'autonomia, les duplicitats i la concurrència competencial, el factor econòmic com a fonament de les més variades decisions i polítiques estatals, la delimitació de les competències estatals a partir de criteris aliens al repartiment competencial –com és l'interès general o les finalitats constitucionals a què han de tendir les polítiques públiques–, i, en darrer lloc, l'adaptabilitat de la doctrina constitucional a les actuacions de l'Estat. Arran de l'anàlisi d'aquests punts, l'article arriba a la conclusió que l'Estat autònom, en la seva formulació actual, està esgotat per a qualsevol comunitat territorial que cerqui en el règim de descentralització política una resposta que satisfaci plenament els seus desitjos d'autogovern.

**Paraules clau:** Estat autònom; delimitació de títols competencials; estatuts d'autonomia; potestat de foment; duplicitats; supletorietat; planificació de l'activitat econòmica; doctrina constitucional.

## RESUMEN

El artículo analiza las sentencias del Tribunal Constitucional 130/2013, de 4 de junio, y 135/2013, de 6 de junio, relativas a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, con el fin de poner de relieve hasta qué punto aquellas sentencias reflejan algunos de los aspectos nucleares del funcionamiento del Estado de las autonomías, como la irrelevancia de los estatutos de autonomía, las duplicidades y la concurrencia competencial, el factor económico como fundamento de las más variadas decisiones y políticas estatales, la delimitación de las competencias estatales a partir de criterios ajenos al reparto competencial –como es el interés general o los fines constitucionales a que deben tender las políticas públicas–, y, en último lugar, la adaptabilidad de la doctrina constitucional a las actuaciones del Estado. A raíz del análisis de estos puntos, el artículo llega a la conclusión de que el Estado autonómico, en su formulación actual, está agotado para cualquier comunidad territorial que busque en el régimen de descentralización política una respuesta que satisfaga plenamente sus deseos de autogobierno.

**Palabras clave:** Estado autonómico; delimitación de títulos competenciales; estatutos de autonomía; potestad de fomento; duplicidades; supletoriedad; planificación de la actividad económica; doctrina constitucional.

## **ABSTRACT**

This article analyses two different judgements of the Spanish Constitutional Court (judgments 130/2013 and 135/2013 on the Act 38/2003 on public subsidies) with the objective to highlight how they reflect some of the key aspects of the functioning of the State of autonomies: such as the irrelevance of the Statutes of autonomy, as the duplication and concurrence of powers, as the use of economic factors as pillars of myriad Central Government policies and decisions, as the attribution of powers to Central Government according to criteria that have nothing to do with the constitutional distribution of powers, and as the adaptability of the constitutional case-law to Central Government actions. The article concludes that the State of autonomies, in its current form, cannot provide any answer at all to self-government expectations coming from any territorial community.

**Keywords:** State of autonomies; delimitation of areas of powers; Statutes of autonomy; spending power; duplicities; supplementary legislation; planning of the economic activity; constitutional case-law.