

Artículo 95

Competencias exclusivas

ANTONIO DOMÍNGUEZ VILA

PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL
UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA
SECRETARIO SUPERIOR DE ADMÓN. LOCAL

1. *En el ámbito de sus competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Canarias ejerce, de forma íntegra, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, sin perjuicio de la concurrencia de otros títulos competenciales del Estado.*
2. *En el ejercicio de estas competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Canarias puede desarrollar políticas propias en las materias afectadas, de acuerdo con los principios y derechos previstos en el presente Estatuto.*

Las competencias exclusivas atribuyen la titularidad de todas las funciones sobre una materia de las expresadas en los artículos 148 y 149 CE a una de las instancias territoriales, sin embargo, los Estatutos definen como exclusivas competencias en las que no se da ese rigor. Como expresa López Guerra¹ los Estatutos han tendido, para ampliar al máximo su ámbito competencial, a configurarse como una imagen invertida del artículo 149 CE incluyendo en su texto, de una u otra forma, todas las competencias no reservadas al Estado expresamente con carácter de exclusivas.

Según Muñoz Machado², algunos autores en la doctrina entienden que exclusividad es igual a monopolio, de tal forma que se excluye de intervención a otro poder público y otros opinan que tal exclusividad se refiere solo a una parte de la función (ej: legislación básica) y añade que con carácter general los Estatutos de Autonomía han empleado interesadamente el concepto en el primer sentido, incluyendo la preferencia de aplicación del derecho autonómico respectivo sobre cualquier otro (Ej: el EA de Cataluña en el artículo 110.2 o el Estatuto de Canarias en el artículo 98). Como expresa Göran Rollnert Liern³ en referencia al Estatuto de Valencia, que tiene muchas similitudes con el de Canarias pues ambos nacieron complementados con una Ley Orgánica de Transferencias y ambos interiorizaron dicha norma complementaria en la reforma de la década de los noventa «... *el Estatuto considera materias de competencia exclusiva todas aquellas en las que la Generalidad puede ejercer potestad legislativa, sea regulando un ámbito material en su integridad, sea desarrollando legislativamente las bases estatales, sea legislando en el marco de las facultades estatales de coordinación*».

El TC ha sido intencionadamente equívoco con la utilización del adjetivo exclusivo tanto en la Constitución como en los Estatutos (SSTC 37/1981 y 136/1985). A veces una competencia solici-

¹ *Manual de Derecho Constitucional*, T. II, pág. 283.

² *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público en General*, Ed. Iustel, 2006, T. III pág. 334.

³ *Comentarios al Estatuto de Valencia*, ed. 2013 Tirant lo Blanch, pág. ...

tada como exclusiva está destinada a ser objetiva y necesariamente compartida por entrar el Estado a regular la materia en virtud de otro título competencial horizontal. O ha de ceñirse a una regulación básica del Estado promulgada en virtud del principio del interés general nacional predominante sobre el regional o garantizar el principio de igualdad en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1.º). También pueden entrar en juego títulos de carácter horizontal o la coordinación general de la economía (149.1.13.º), regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles (139 CE), regulación del contenido básico del ejercicio de derechos fundamentales (Ej: el art. 21 derecho de asociación) que obligan a tener en cuenta la normativa estatal y reducen su campo de competencia de la exclusividad. En este sentido⁴, se habla dentro de las exclusivas de competencias, **exclusivas plenas** o de **competencias exclusivas limitadas**, o parciales como las denomina Muñoz Machado que, siguiendo al TC, descubre la existencia también de competencias denominadas **exclusivas en colaboración** (SSSTC 11/1986 y 146/1986 sobre denominaciones de origen). Por ello es necesario distinguir claramente entre estas, las de desarrollo legislativo de las bases del Estado (**compartidas**) y las indistintas o **concurrentes**, en las que, como sucede con la cultura (149.2) donde los tres poderes político-territoriales pueden ejercer plenamente todas las funciones sin otro solapamiento reprochable que el del gasto público duplicado.

Como hemos expresado en el comentario al artículo anterior (artículo 94), la técnica de desarrollar *in extenso*, mediante la utilización, por el Estatuto que se comenta, de la técnica legislativa heredada del Estatuto de Cataluña del uso de un artículo para cada una de las materias asumidas, definiendo la materia, la submateria, detallando los perfiles competenciales y describiendo las funciones asumidas para cada una, ha sido admitida por el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010 de 28 de junio (FJ 58 y 64), pero ha conllevado que se aparente asumir como exclusivas, numerosas competencias que no son tales sino⁵ conforme la clasificación propuesta, exclusivas limitadas como por ejemplo en los artículos 114.1, 166.1, 118.3, 130.1, 132, 137.1, 145.

El nuevo modelo estatutario de distribución de competencias que inaugura el Estatuto de Cataluña, al decir de Fernández Farreres⁶, pretendió desarrollar el alcance funcional de las exclusivas, para acotar las del Estado e impedir que pudiera intervenir por algún título transversal u horizontal, especificando los contenidos materiales de cada competencia en términos muy detallados, estos quedarían excluidos de la competencia del Estado.

La exclusividad es más exacta cuando se refiere a las formas de ejercicio de la competencia: **las funciones**. Así hay casos de exclusividad del ejercicio de la potestad legislativa o la gestión ejecutiva. Por eso se habla de una relativización general de las competencias denominadas exclusivas, sólo en unos pocos casos se está realmente ante sectores sobre los que una CA asume todas las funciones sin que el Estado tenga reconocida ninguna específica competencia sobre el mismo, como veremos.

El precepto que se comenta, a diferencia que el Estatuto catalán (artículo 110) y de manera idéntica que el Andaluz (artículo 42) explica, al decir *de manera íntegra*, que por la CA de Canarias se lleva-

⁴ FERNÁNDEZ SEGADO, Ob. cit., pág. 928.

⁵ MONTILLA MARTOS, J. A., reconoce que la mayor parte de las competencias son compartidas, pues tanto el estado como las CC. AA. pueden ejercer funciones sobre ellas, siendo este el origen del permanente debate competencial de nuestro modelo de descentralización. En *Comentarios al EA de Andalucía*, Dir. CRUZ VILLALÓN, P., y MEDINA GUERRERO, M. Ed. Parlamento de Andalucía, 2012. T. II, pág. 685.

⁶ FERNÁNDEZ FARRERES G., «Las competencias de Cataluña tras la STC sobre el Estatut». En *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, octubre de 2010.

rá a cabo la totalidad de las funciones legislativas y ejecutivas, en la materia, respetando otros títulos competenciales transversales del Estado (como pueden ser los apartados del artículo 149.1.1.º o 13.º), con el inciso: *sin perjuicio de la concurrencia de otros títulos competenciales del Estado*. Este inciso implica que se reconoce la existencia de títulos competenciales estatales y por ello no se excluye la intervención del Estado, que deberá estar motivado en su legislación conforme la jurisprudencia del TC, por ello al listado anterior se le ha denominado exclusivas limitadas.

El TC ha declarado la coexistencia posible de competencias exclusivas de la CA en un Estatuto con competencias exclusivas del Estado en la misma materia (SSTC 1/1982, 103/1988), por todas la STC 31/2010 que en su FJ 59 enuncia la siguiente doctrina:

- A) Las CA pueden ser titulares exclusivas de cuantas potestades normativas y actos de ejecución puedan tener por objeto la disciplina y ordenación de las materias atribuidas a su exclusiva competencia.
- B) Siendo constitucionalmente posible la asunción autonómica de competencias que se quieren exclusivas sobre materias determinadas, o sobre sectores materiales de una misma realidad, es constitucionalmente necesario que con ellas se atribuya a las CA el ejercicio de cuantas potestades y facultades agotan el tratamiento normativo de la materia o del sector material sobre los que se proyecta y en los que se realiza la competencia así calificada.
- C) Del art. 149.1 resulta la obviedad de que las potestades normativas sobre una misma materia pueden atribuirse a distintos titulares, de manera que la exclusividad de una competencia no es siempre coextensa con una materia, predicándose en ocasiones de la concreta potestad o función que sobre la totalidad o parte de una materia se atribuye a un titular determinado.
- D) En el caso de la coextensión de la competencia y la materia in toto, se atribuyen a las CA el ejercicio de cuantas potestades y facultades agotan el tratamiento normativo de la materia.
- E) Pero ello no implica que se excluya la eventualidad —prevista constitucionalmente y, por ello, legislativamente indisponible— de una exclusividad competencial referida únicamente a las potestades normativas que cabe ejercer sobre un sector de la realidad en el que también concurren potestades exclusivas del Estado.
- F) La previsión del artículo 110.2 del Estatuto catalán (y 98 del Estatuto de Canarias que se comenta), acerca de la preferencia del derecho autonómico en las materias de competencias exclusivas no impide la aplicación del Derecho del Estado emanado en virtud de sus competencias.
- G) Por las anteriores razones el inciso del precepto que se comenta que indica que, las funciones sobre la materia las *ejerce, de forma íntegra*, la CA de Canarias ha sido relativizado conforme ha expresado el TC en la STC 31/2010, FJ 59.

Conforme la generalidad de la doctrina ha expresado, la razón de ser de esta calificación como exclusivas estriba en la voluntad de los redactores del Estatuto de Cataluña y, por emulación los posteriores de evitar la aplicación de la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 y limitar la capacidad de intervención estatal.

En su virtud se han de considerar como exclusivas limitadas en el Estatuto de Canarias: las enunciadas en los artículos 104, 106.1 y 2, 110,114.1, 166.1, 118.3,130.1,132.1, 145, 163.1.

Por otro lado, se han de considerar como compartidas o de desarrollo legislativo de las normas básicas y en su caso ejecución, las enunciadas en los artículos 107, 109, 110.1 y 2, 114.2, 116.2 y 3, 118.1, 121, 123, 124.1,2 y 3, 126, 129.d), 130.2, 131.2, 4 y 6, 135.2, 143.2., 144.1.a), 147.2, 157, 163.1.