
Les fonts del dret de Catalunya i les competències de la Generalitat

PID_00245199

Marcel Mateu Vilaseca
Joan Lluís Pérez Francesch

Temps mínim de dedicació recomanat: 5 hores





Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

Índex

Introducció.....	5
Objectius.....	6
1. Les fonts del dret de Catalunya.....	7
1.1. El concepte de font del dret i d'ordenament jurídic	7
1.2. Les relacions entre l'ordenament estatal i els ordenaments autonòmics	7
1.3. Els tipus de fonts	8
1.3.1. L'Estatut d'autonomia	8
1.3.2. La llei autonòmica	12
1.3.3. El reglament parlamentari	21
1.3.4. Les normes del Govern amb rang de llei	22
1.3.5. El reglament autonòmic	26
2. Les competències de la Generalitat.....	30
2.1. El sistema constitucional de distribució de competències	30
2.2. Les tipologies competencials	35
2.2.1. Les competències exclusives	37
2.2.2. Les competències compartides	39
2.2.3. Les competències executives	40
2.2.4. Les competències de participació	41
2.3. Les competències extraestatutàries	41
2.4. Els reials decrets de traspàs	43
2.5. El territori com a àmbit d'exercici competencial	44
2.6. La conflictivitat competencial	45
2.6.1. Les relacions de col·laboració i de conflicte entre els diversos ens territorials de poder	45
2.6.2. Les controvèrsies competencials davant del Tribunal Constitucional	49
Resum.....	55
Activitats.....	57
Exercicis d'autoavaluació.....	57
Solucionari.....	63
Glossari.....	64

Bibliografia.....	66
--------------------------	-----------

Introducció

En aquest mòdul s'estudien les fonts del dret i les competències de la Generalitat. De fet ambdós conceptes són com dues cares de la mateixa moneda: atès que se'n té la competència, la Generalitat produeix normes jurídiques.

S'analitzarà la incardinació de l'ordenament jurídic català en el conjunt de l'ordenament espanyol i es prestarà atenció als tipus de normes jurídiques que a partir de l'Estatut d'autonomia pot produir la Generalitat. El sistema de fonts del dret a Catalunya té com a norma superior l'Estatut d'autonomia, per la qual cosa les normes produïdes pels poders públics de Catalunya han de respectar aquesta norma institucional bàsica a més de la Constitució. S'estudiarà també la llei i les normes amb rang de llei –el decret legislatiu i el decret llei–, per a passar després a analitzar el reglament governamental i les seves classes. Es farà així mateix un esment a la naturalesa jurídica del reglament parlamentari.

Pel que fa les competències de la Generalitat de Catalunya, es parteix del sistema constitucional espanyol de repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, segons que estableixen la mateixa Constitució, l'Estatut d'autonomia i, si escau, les altres lleis que serveixen a aquest fi, de manera que formen allò que s'ha anomenat *bloc de la constitucionalitat*. S'estudien els tipus de competències estatutàries de la Generalitat de Catalunya: exclusives, compartides, executives o de participació, i també les competències extra-estatutàries, segons l'art. 150 CE. A més, per a l'exercici de les competències de manera efectiva cal tenir present el paper important que compleixen els reials decrets de traspassos. De la mateixa manera es recorda aquí l'abast territorial de les competències, com a criteri general, tot i que admet excepcions.

Finalment, caldrà atendre a la conflictivitat competencial entre la Generalitat i l'Estat, per la qual cosa es tracten al mòdul tant les relacions de col·laboració com les de conflicte, atès que la lògica del sistema és que els diversos ens de poder actuïn al servei dels ciutadans, a partir de la lleialtat institucional recíproca. Per això abans d'iniciar un procediment contenciós s'intenta debatre el tema per tal de resoldre les discrepàncies. Si això no és possible, s'estableixen diversos mecanismes de reivindicació competencial, com és el cas del recurs d'inconstitucionalitat –si l'objecte és una norma amb rang de llei– o els conflictes de competències –quan el debat recau en una norma o una disposició de rang infralegal– i entra en joc, en aquest moment, el Tribunal Constitucional, com a institució que ha de resoldre la controvèrsia.

Objectius

1. Analitzar la naturalesa jurídica de l'Estatut d'autonomia i la seva posició en el sistema de fonts.
2. Conèixer el sistema de fonts del dret existent a Catalunya, segons detalla l'EAC, el seu procediment d'elaboració i la seva tipologia.
3. Comprendre les singularitats de les fonts del dret català en el marc de l'ordenament jurídic de l'Estat espanyol.
4. Analitzar el sistema constitucional espanyol de distribució de competències entre l'Estat i les CA.
5. Conèixer els tipus de competències de la Generalitat que estableix l'EAC.
6. Diferenciar entre les competències i el seu exercici real, després dels reials decrets de traspassos.
7. Comprendre l'abast territorial de les competències de la Generalitat i les excepcions que es poden donar.
8. Examinar els procediments de resolució de conflictes competencials davant del Tribunal Constitucional.

1. Les fonts del dret de Catalunya

1.1. El concepte de font del dret i d'ordenament jurídic

El concepte *font del dret* fa referència als tipus de normes jurídiques que poden produir o reconèixer els poders públics que l'ordenament jurídic defineix.

Definicions de font del dret

Per una banda, hi ha diferents definicions de *font del dret*. Així, en un sentit material, la font del dret és qui crea la norma, qui té reconeguda la potestat per a crear la norma (fonts de producció: l'òrgan –el Parlament, el Govern, etc.– o el grup social que hi ha al darrere interessat que s'aprovi una norma: empresaris, pagesos, homosexuals, etc.). Però aquí en tindrem prou amb un concepte més formal i entendrem que una font del dret és l'acte normatiu que introdueix les normes dins l'ordenament. Les formes a través de les quals s'expressa la norma jurídica. Ras i curt: el nom de la norma, el tipus de norma jurídica (lleï orgànica, decret legislatiu, decret, directiva europea, etc.).

Per altra banda, per *ordenament jurídic* entenem el conjunt de normes jurídiques vigents, producte del sistema de fonts del dret. Són conceptes en els quals no ens detindrem perquè ja s'han vist a l'assignatura *Dret constitucional I*.

La Constitució és la norma fonamental que defineix el sistema de fonts, per això es diu que és "la norma de les normes". L'Estat descentralitzat establert a partir de la Constitució espanyola de 1978 ha permès l'establiment de diversos centres de producció de normes com són les comunitats autònomes, que poden elaborar un ordenament jurídic propi, connectat a l'ordenament jurídic de l'Estat en el seu conjunt.

En conseqüència, podem afirmar que **el principi autonòmic s'expressa aquí mitjançant l'existència d'un ordenament jurídic autonòmic, vinculat a l'ordenament jurídic de tot l'Estat**, per la qual cosa cal analitzar les relacions entre un i l'altre.

1.2. Les relacions entre l'ordenament estatal i els ordenaments autonòmics

Les relacions entre l'ordenament jurídic de l'Estat i el de cadascuna de les comunitats autònomes parteixen del fet que tots dos estan subordinats a la Constitució. Les comunitats autònomes produiran un subsistema autonòmic subordinat a més a l'estatut d'autonomia respectiu. A partir d'aquí, el principi de competència explica l'estructura de l'ordenament jurídic en el seu conjunt, de manera que cada òrgan només podrà produir normes en l'àmbit de la seva competència.

En algunes ocasions es pot parlar d'una complementarietat, quan hi ha una col·laboració entre els ens central i autonòmic i, per tant, entre els respectius ordenaments (per exemple, quan l'Estat fa la legislació bàsica d'una matèria i la comunitat autònoma la de desenvolupament i l'execució).

Per definició, un ordenament jurídic ha de ser complet i coherent. A tal efecte s'estableixen els criteris de distribució competencial i, a més, les anomenades *clàusules de tancament del sistema* (residual, de supletorietat i de prevalença del dret estatal, segons l'art. 149.3 CE), que són tractades més endavant en aquest mateix mòdul.

1.3. Els tipus de fonts

1.3.1. L'Estatut d'autonomia

Naturalesa jurídica i funció de l'Estatut

L'Estatut d'autonomia és la norma institucional bàsica de la comunitat autònoma (art. 147 CE). És aprovat per llei orgànica de les Corts Generals (art. 81.1 CE) i l'Estat el reconeix i l'empara com a part integrant del seu ordenament jurídic (art. 147.1 CE). **L'Estatut d'autonomia només és formalment una llei orgànica, atès que és molt peculiar tant en la seva elaboració com en la seva reforma.** Es pot afirmar, a més, que l'Estatut completa la Constitució que, en el títol VIII, deixa força oberta –com ja hem vist– l'organització territorial de l'Estat. S'ha dit, així, que són normes materialment constitucionals, que a més formen part d'allò que s'ha anomenat *bloc de la constitucionalitat*. Per tant, **l'Estatut d'autonomia té una funció molt important en la mesura que complementa la Constitució i és paràmetre de la validesa de la resta de les normes autonòmiques.** En conseqüència, la seva naturalesa no es pot comprendre només des de la categoria de llei orgànica, atès que és una norma singular, amb funcions específiques i, en el cas català, paccionada i votada en referèndum.

Nota

La STC 31/2010 devalua la posició de l'EAC dins el bloc de constitucionalitat. El configura com a llei orgànica i norma institucional bàsica però l'allunya del caràcter materialment constitucional. Vegeu: **Àlex Bas** (2010). "La Sentència sobre l'Estatut: una resolució definitiva?". A: *VIA* (núm. 12, pàg. 60-78).

La posició de l'Estatut en el sistema de fonts

La Constitució espanyola és una norma superior a l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Aquesta posició de jerarquia implica que **l'Estatut no pot contradir la Constitució en cap dels seus preceptes**; si això succeeix o no, ha de ser determinat pel Tribunal Constitucional, el qual, en el cas afirmatiu, prendrà les mesures oportunes per a expulsar de l'ordenament jurídic el precepte o preceptes infractors (art 27.2 LOTC). Aquesta jerarquia també implica que l'Estatut català ha de ser interpretat d'acord amb els criteris i els principis de la Constitució espanyola.

L'Estatut d'autonomia és jeràrquicament superior a les altres lleis autonòmiques. Tal com expressa l'art 147 CE, l'Estatut és la norma institucional bàsica de la comunitat autònoma, per la qual cosa **constitueix el marc de la validesa de les lleis catalanes.** L'Estatut d'autonomia **regula els òrgans amb potestat per a dictar normes jurídiques així com el procediment a seguir; i el contingut d'aquestes normes no pot contradir el contingut de l'Estatut català,** el qual només pot ser modificat pel procediment que el mateix text estableix i reconeix (art 152.2 CE i títol VII EAC). Per tant, qualsevol norma contrària a l'Estatut i, consegüentment, a la Constitució és nul·la de ple dret.

Pel que fa a la derogació de l'EAC de 1979, cal advertir que **la clàusula derogatòria de l'actual EAC de 2006 deroga de forma expressa tot l'EAC anterior menys les disposicions transitòries tercera, quarta i sisena** (disposició derogatòria segona). Així mateix, d'acord amb la disposició transitòria primera,

"les lleis del Parlament i les normes amb rang de llei del Govern vigents en el moment de l'entrada en vigor d'aquest Estatut que eventualment puguin resultar incompatibles amb els drets reconeguts pel títol I mantenen la vigència per un termini màxim de dos anys en el qual han d'ésser adaptades a la regulació establerta per aquest Estatut." (apartat 1)

i que

"els grups parlamentaris, els membres del Parlament, el Govern i el Síndic de Greuges, en el termini establert a l'apartat 1, poden sol·licitar dictamen al Consell de Garanties Estatutàries en els termes establerts per llei, sobre la compatibilitat amb l'Estatut de les lleis del Parlament o de les normes amb rang de llei dictades pel Govern abans de l'entrada en vigor d'aquest. El dictamen no té valor vinculant i pot fer recomanacions al Parlament o al Govern per a modificar, o derogar les normes que consideri incompatibles." (apartat 2)

La relació de l'Estatut d'autonomia amb les lleis estatals és més complexa. La doctrina tradicional és de l'opinió que aquesta relació es basa en el principi de competència. L'Estatut té un àmbit d'actuació delimitat, tal com determina l'art 147.2 CE, i tot allò que sobrepassi aquest marc pot ser regulat o modificat per una llei estatal. De la mateixa manera, quan una llei estatal entra dins de l'àmbit competencial de l'Estatut és nul·la en virtut d'aquest principi. **No obstant això, és molt difícil de mantenir l'actuació d'aquest principi si tenim en compte la naturalesa jurídica de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i cal adoptar la perspectiva de mantenir una posició jeràrquica de l'Estatut amb relació a les lleis estatals.** En aquest sentit, cal tenir en compte que **cap llei estatal, sigui orgànica o ordinària, pot modificar l'Estatut d'autonomia.** L'Estatut vigent només es pot modificar seguint els procediments dels articles 222 i 223 del text, els quals evidencien la rigidesa d'una reforma. Hem de tenir present, també, que l'Estatut és la norma que determina l'àmbit competencial i que, juntament amb la Constitució, estableixen la titularitat d'una competència o una altra. I en última instància, la Constitució és l'únic paràmetre que pot servir per a enjudiciar la validesa i l'adequació constitucional d'un precepte estatutari perquè és l'única norma que pot establir-ne la inconstitucionalitat o la conformitat constitucional. Finalment, la Constitució s'encarrega d'establir i configurar l'organització, el funcionament i les competències de l'estructura general de l'Estat i les lleis estatals no ho

poden modificar, exceptuant el contingut de l'article 150 del text constitucional sobre les lleis marc, les lleis de delegació i les lleis d'harmonització de les Corts Generals. Així doncs, **no parlem d'una relació de competència entre l'Estatut i les lleis estatals, sinó d'una posició de jerarquia funcional de l'Estatut** amb relació a aquelles, d'un respecte a les matèries reservades a l'Estatut i d'un vincle exclusiu d'aquest amb la Constitució espanyola.

3) La reforma de l'Estatut

El procediment de reforma, com hem vist, és contingut obligatori d'un estatut tal com exigeix la Constitució (art. 147.3 CE). És summament important aquest concepte de reforma estatutària perquè condiciona directament la naturalesa jurídica de l'Estatut i la posició que ocupa dins de l'ordenament jurídic estatal i autonòmic català. El sistema de reforma estatutari és una garantia de l'autonomia de Catalunya tant cap a l'interior de la comunitat com cap a l'exterior. Així, cal recordar que l'Estatut vigent va ser reformat seguint el procediment de reforma de l'Estatut de 1979, on els articles 56 i 57 dins del títol IV recollien els dos procediments de reforma possibles: un procediment que constituïa el procediment ordinari de revisió i modificació, i un procediment especial que s'activava únicament quan la modificació afectava els supòsits materialment taxats.

A l'Estatut actual són dos els procediments previstos de reforma o de revisió. El procediment de l'article 222 regula la modificació que no afecti les relacions amb l'Estat (reforma dels títols I i II de l'EAC) i el procediment de l'article 223 regula la reforma en la resta de supòsits. Complementàriament s'aplicarà, si escau, l'article 132 del Reglament del Parlament de Catalunya.

Sintèticament, els dos procediments de reforma estatutària són els següents:

1) L'art. 222 EAC estableix que, en la reforma dels títols referents a drets, deures i principis rectors i a les institucions, **la iniciativa de reforma correspon al Parlament de Catalunya** a proposta d'una cinquena part dels seus diputats, i **al Govern de la Generalitat**. **Els ajuntaments de Catalunya poden proposar al Parlament l'exercici de la iniciativa de reforma** si així ho demanen un mínim del vint per cent dels plens municipals, que representin a la vegada un mínim del vint per cent de la població. **També poden proposar-la tres-centes mils signatures acreditades dels ciutadans de Catalunya** amb dret de vot. El Parlament ha de regular aquests dos procediments per a proposar l'exercici de la iniciativa de la reforma.

L'aprovació de la reforma requereix el vot favorable de les dues terceres parts dels membres del Parlament, la remissió i la consulta a les Corts Generals, la ratificació de les Corts per mitjà d'una llei orgànica i el referèndum positiu dels electors de Catalunya.

Si en el termini de trenta dies a partir de la recepció d'aquesta consulta, les Corts Generals es declaren afectades per la reforma s'ha de continuar pel procediment establert a l'article 223 EAC, que indiquem a continuació.

2) En aquest darrer cas i per a la reforma de la resta de títols de l'Estatut (del tercer al setè), **la iniciativa de reforma correspon al Parlament, al Govern de la Generalitat i a les Corts Generals.** Els ajuntaments i els titulars del dret de vot al Parlament poden proposar al Parlament que exerceixi la iniciativa de reforma de la mateixa manera que estableix l'article 222 i a la qual acabem de fer menció.

L'aprovació de la reforma requereix el vot favorable de les dues terceres parts dels membres del Parlament, l'aprovació de les Corts Generals a través de llei orgànica i el referèndum positiu dels electors. Així, una vegada aprovada la proposta d'estatut, el Parlament l'ha de trametre al Congrés del Diputats. Aquesta proposta pot ser sotmesa a un vot de ratificació del Congrés i del Senat d'acord amb els reglaments de les cambres. El Parlament ha de nomenar una delegació per a presentar la proposta de reforma de l'Estatut davant del Congrés i del Senat. Si les Corts Generals ratifiquen la proposta es considera aprovada la llei orgànica corresponent. En el cas que no es donin les circumstàncies d'aquest procediment, s'ha de constituir una comissió mixta paritària, formada per membres de la comissió competent del Congrés dels Diputats i una delegació del Parlament amb representació proporcional dels grups parlamentaris, per tal de formular, de comú acord i pel procediment establert en el Reglament del Congrés dels Diputats, una proposta conjunta en el termini màxim de dos mesos.

La tramitació de la proposta al Senat ha de seguir el mateix procediment en els termes del Reglament del Senat. En aquest cas, la delegació del Parlament català, amb les adaptacions corresponents, s'ha de constituir, conjuntament amb membres de la comissió competent del Senat, una comissió mixta paritària per tal de formular de comú acord una proposta conjunta.

Si aquesta comissió mixta paritària no formula cap proposat conjunta, la proposta s'ha de tramitar d'acord amb el procediment ordinari establert pels respectius reglaments parlamentaris.

El Parlament de Catalunya, amb la majoria absoluta dels seus membres, pot retirar la proposta de reforma que hagi aprovat en qualsevol moment de la tramitació davant de les Corts Generals abans que sigui aprovada de manera definitiva. Aquesta retirada no impedeix la presentació d'una nova proposta de reforma.

Una vegada les Corts Generals aproven la reforma de l'Estatut per mitjà d'una llei orgànica, aquesta ha de ser sotmesa a referèndum al poble de Catalunya en el termini màxim de sis mesos.

Finalment, segons l'art. 223.2 EAC, en el cas que la proposta no sigui aprovada pel Parlament, les Corts Generals o pel cos electoral, no pot ser sotmesa novament a debat i a votació al Parlament fins que hagi transcorregut un any.

D'altra banda, **cal tenir present la reforma de la LOTC pel que fa al control de constitucionalitat de la reforma dels estatuts d'autonomia**, en la qual es noten les conseqüències del daltabaix que ha comportat la sentència sobre l'EAC del 2010. Així, la Llei orgànica 12/2015, de 22 de setembre, **modifica la LOTC (re)introduint el recurs previ d'inconstitucionalitat per als projectes d'Estatut d'autonomia o de la seva reforma** (art. 2.1. e, bis).

1.3.2. La llei autonòmica

L'autonomia de què gaudeix Catalunya és de caràcter polític i no merament administratiu, la qual cosa comporta que la comunitat autònoma té la capacitat d'elaborar lleis dins els seus àmbits competencials. Mitjançant aquest poder es porten a terme polítiques públiques pròpies establertes pels seus òrgans i que, per tant, es diferencien d'altres comunitats autònomes i de les de l'Estat. A casa nostra, el poder legislatiu resideix al Parlament de Catalunya (art. 55.2 EAC).

La posició en el sistema de fonts i la relació amb la llei estatal

La llei autonòmica té el rang i la força vinculant propis de la llei, com la llei estatal; i com qualsevol altra llei és vinculant per als jutges i els tribunals i només pot ser controlada pel Tribunal Constitucional (art. 153.a CE). La llei autonòmica regula també les relacions amb les normes de rang inferior o reglamentari. Finalment, la llei autonòmica ha d'actuar només en aquelles matèries en què l'EAC li atorga competència.

La relació de la llei autonòmica amb la llei estatal es basa en el principi de competència. Per tant, caldrà tenir en compte l'àmbit territorial de vigència de la llei autonòmica, que abraça els límits de la comunitat autònoma (art. 14.1 EAC), la vinculació a la legislació bàsica de l'Estat quan es tracti de l'exercici d'una competència compartida, i la suspensió de l'aplicabilitat de la llei autonòmica en el cas d'impugnació davant del Tribunal Constitucional, la qual

cosa no succeeix en el cas de la llei estatal (art. 161.2 CE i art. 30 LOTC). Aquest fet expressa la primacia i la protecció que s'ha volgut oferir al que es considera l'interès general representat per l'Estat davant d'allò que es considera l'interès particular d'una comunitat autònoma. El conflicte entre una llei estatal i una llei autonòmica es resoldrà mitjançant el principi de competència, tenint en compte a quins òrgans s'ha atribuït la titularitat de la competència en qüestió, i el Tribunal Constitucional és l'organisme que en declararà la inconstitucionalitat, si escau. No s'aplica el principi de jerarquia.

Dins de l'ordenament jurídic català, al costat de la llei ordinària, trobem diferents tipus de llei en funció de la matèria que regulen i en funció del seu procediment de tramitació i d'aprovació, com són les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut o les lleis de pressupostos. No hi ha diferències de rang entre aquestes lleis.

Les classes de llei segons el procediment legislatiu

El procediment legislatiu és el conjunt de regles que cal seguir per tal d'aprovar una llei, que és així producte d'un debat racional, públic i amb el corresponent joc de majories i minories. La major part d'aquestes regles es troben –a més d'algunes referències a l'EAC– al Reglament del Parlament de Catalunya, el qual distingeix un procediment ordinari o tipus i diverses modalitats o particularitats, i també procediments especials, com veurem a continuació.

1) La llei ordinària i el procediment legislatiu ordinari

Podem distingir tres fases: la iniciativa legislativa, la tramitació i l'aprovació parlamentàries i la promulgació i la publicació de la llei.

a) La iniciativa legislativa

Aquesta primera fase comporta la presentació d'un text a la cambra amb la pretensió de convertir-lo en llei. La iniciativa correspon als diputats, als grups parlamentaris i al Govern, als ciutadans, per mitjà de la iniciativa legislativa popular, i als òrgans representatius dels ens supramunicipals de caràcter territorial (art. 62 EAC).

Els projectes (del govern) i proposicions (la resta) han de tenir un objecte determinat degudament motivat i documentat per a poder-s'hi pronunciar, i han d'anar acompanyats d'una exposició de motius i dels antecedents necessaris; s'han d'adreçar a la Mesa del Parlament, que verifica el compliment dels requisits i els admet o no a tràmit (art. 111 RPC). A més d'aquests requisits generals, la llei pot establir altres requisits segons el subjecte que exerceixi la iniciativa. En el cas dels projectes de llei han d'anar acompanyats d'una memòria econòmica, amb un estudi econòmic del cost-benefici i una llista de les disposicions afectades. En el cas de les iniciatives parlamentàries han d'anar signades pel portaveu del grup, i en el cas de ser presentades per un diputat, amb la

signatura de quatre diputats més. En el cas de la iniciativa dels òrgans representatius dels ens supramunicipals (consells comarcals i consells de vegueries), cal dir que només hi ha regulació en el primer dels casos (una cinquena part dels consells comarcals o bé un nombre inferior si la matèria es refereix a una qüestió d'interès exclusiu d'una o de diverses comarques), sempre que es refereixin a matèries que no siguin tributàries o d'organització institucional de la Generalitat. En el cas de la iniciativa legislativa popular, es troba regulada a l'art. 29.3 EAC i desenvolupada a la Llei 1/2006 (modificada el 2014) i al RPC (art. 136 a 139), i es requereix la iniciativa de com a mínim 50.000 persones, més grans de 16 anys i domiciliades en el padró municipal d'algun municipi de Catalunya, que han de tenir la nacionalitat espanyola, d'un Estat de la Unió Europea, o bé residir a l'Estat espanyol. L'objecte d'aquest tipus d'iniciativa no pot recaure en matèries explícitament prohibides com ara les tributàries, els pressupostos de la Generalitat o aquelles que es reservin a l'actuació exclusiva dels òrgans representatius. La Mesa del Parlament l'ha d'admetre a tràmit si compleix tots els requisits legals.

b) La tramitació i l'aprovació parlamentàries

La fase següent és la tramitació al si de la institució parlamentària, amb el debat i la votació corresponents. Totes les forces representades al Parlament tenen dret a expressar la seva posició per mitjà d'un debat en virtut dels principis de pluralisme i de contradicció; i la decisió s'adoptarà per majoria, amb el quòrum i les garanties que el Reglament del Parlament estableix. Dins d'aquesta fase es poden distingir els tràmits següents:

1. Debat de totalitat davant del Ple de la cambra sobre la valoració general del text (art. 114 RPC). També es debaten i es voten les esmenes a la totalitat. El tracte no és igual en el cas de projectes o proposicions, ja que el Govern pot vetar una proposició de llei que s'oposi al pressupost en vigor, tot i que la decisió final correspon a la Mesa.

2. Compareixença de les organitzacions i dels grups socials. Després del debat a la totalitat, en el termini de cinc dies, els parlamentaris poden proposar la compareixença de les organitzacions i dels grups socials interessats en la regulació de què es tracti (art. 29.4 EAC i art. 115 RPC).

3. Presentació d'esmenes a l'articulat (art. 116 RPC). Aquestes poden ser presentades pels diputats o pels grups parlamentaris en un termini de quinze dies i són admeses per la comissió. Poden ser de tres tipus: de supressió, de modificació i d'addició. Quan afecta un augment de crèdits o una disminució d'ingressos pressupostaris el Govern s'hi pot oposar, tot i que la decisió final és de la Mesa.

4. **Informe de la ponència** (art. 118 RPC). El projecte o la proposició es trasllada a una comissió, la qual designa una ponència, integrada per un membre de cada grup parlamentari, que l'estudia, amb les esmenes presentades a l'articulat, i elabora un informe.

5. **Dictamen de la Comissió** (art. 118-119 RPC). Un cop debatut l'informe, la comissió prepara un dictamen, que sovint comporta una nova redacció del text originari, al qual s'incorporen les esmenes que han tingut el suport de la majoria del Parlament. Es pot demanar dictamen al Consell de Garanties Estatutàries i presentar posteriorment esmenes congruents amb les conclusions i les observacions del dictamen del GCE.

6. **Debat i votació en el Ple** (art. 121-122 RPC). El dictamen de la Comissió, finalment, es debat en el Ple, en el qual els grups i els membres del Parlament poden mantenir novament les esmenes presentades que no han obtingut el suport de la comissió. El debat en el Ple serveix bàsicament per a fer l'última lectura de la llei i per a fixar públicament les posicions dels grups i dels diputats. Encara que no és habitual, pot succeir que una esmena obtingui finalment el suport del Ple, on es debat i es vota article per article, primer les esmenes que han estat rebutjades en la comissió i els vots particulars i, després, el text aprovat per la comissió. El president del Parlament pot ordenar i agrupar les votacions per matèries, grups d'articles o d'esmenes o per paràgrafs d'articles. **Els projectes i les proposicions es poden retirar fins al moment anterior a la votació final en el Ple o en comissió si aquesta actua en seu legislativa plena.**

c) La promulgació i la publicació de la llei

Tal com disposa l'article 65 EAC, els tràmits de la promulgació i la publicació de la llei són els darrers d'aquest procediment legislatiu però **són imprescindibles perquè s'integri en l'ordenament jurídic** amb força vinculant tant per als ciutadans com per als poders públics. **Les lleis autonòmiques són promulgades pel president o presidenta de la comunitat autònoma en nom del rei.** Es tracta d'un acte de compliment obligat del president o de la presidenta de la Generalitat, amb què es constata que el Parlament de Catalunya ha aprovat la llei que es publica, la qual rep amb la promulgació el número d'identificació i la data corresponent. Amb la publicació de la llei al DOGC, dins del termini de quinze dies des de l'aprovació, aquesta es dona a conèixer íntegrament i de manera definitiva. En el termini de vint dies des de la data de la publicació –el període general de *vacatio legis* d'una norma si aquesta no diu una altra cosa o disposa un altre termini–, la llei desplega el seu efecte vinculant per a tothom. La versió oficial en castellà és la traducció elaborada per la Generalitat que es publica en el BOE.

2) Lleis aprovades per procediments especials

A més del procediment ordinari o comú, el Reglament del Parlament estableix procediments especials per raó de la matèria (la llei de pressupostos, les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut i la llei electoral) i per raó de la tramitació parlamentària accelerada (lleis de comissió, de lectura única i d'urgència), procediments aquests últims que una part de la doctrina considera modalitats del procediment comú, i regula també alguns aspectes de la tramitació de les iniciatives legislatives populars i el procediment per a la consolidació de la legislació vigent (un nou procediment incorporat amb el RPC del 2015).

a) Per raó de la matèria: la llei de pressupostos, les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut i la llei electoral.

- **Les lleis de pressupostos**

Regulen els pressupostos anuals de la Generalitat de Catalunya i tenen un procediment especial de tramitació, previst als articles 128-131 RPC. **La iniciativa és sempre governamental i la seva tramitació té preferència** respecte dels altres treballs parlamentaris. Aquesta llei conté totes les previsions d'ingressos i les autoritzacions de despeses que poden fer els diferents òrgans de la Generalitat, incloent-hi també els ingressos i les despeses dels organismes, les institucions i les empreses que en depenen, segons l'article 212 de l'Estatut. Presenta dues grans parts: articulat i estat d'ingressos i despeses (Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la llei de finances públiques de Catalunya). La Mesa del Parlament ha d'obrir dos períodes d'esmenes: un d'una durada no inferior a deu dies naturals, per a presentar esmenes a la totalitat, i un altre d'una durada no inferior als vint dies naturals, per a presentar les esmenes a l'articulat i als estats de despeses. Després de cloure els debats de totalitat, es pot passar al debat detallat del text articulat i l'estat de despeses en la comissió competent en matèria pressupostària. En el debat final del Ple els grups intervenen per fixar la seva posició sobre el conjunt dels treballs fets per la comissió i sobre les esmenes reservades. La llei de pressupostos **és de vigència anual**, i s'ha d'aprovar abans del primer dia de l'any quan s'ha d'aplicar, de manera que si no és així, es considera prorrogada la llei de pressupostos de l'any que acaba. **Per ser aprovada només requereix majoria simple, com la resta de lleis ordinàries.**

- **Les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut**

L'article 62.2 de l'Estatut defineix les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut. Aquestes lleis **són lleis reservades a desenvolupar aspectes bàsics o institucionals** de l'Estatut d'autonomia; **aspectes estructurals de l'ordre autònom** que se sostrauen al legislador ordinari.

Article 62.2

Aquest article disposa que són matèries objecte de les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut:

- L'organització territorial de Catalunya (art. 2.3 EAC)
- La llengua pròpia i les llengües oficials a Catalunya (art. 6 EAC)
- La carta dels drets i deures dels ciutadans de Catalunya (art. 37.2 EAC)
- El sistema electoral (art. 56.2 EAC)
- L'estatut personal del president o de la presidenta de la Generalitat (art. 67.5 EAC)
- L'organització, el funcionament i les atribucions del Govern (art. 68.3 EAC)
- El Consell de Garanties Estatutàries (art. 77.3 EAC)
- El Síndic de Greuges (art. 79.3 EAC)
- La Sindicatura de Comptes (art. 81.2 EAC)
- El règim jurídic especial de la Vall d'Aran (art. 94.1 EAC).

El Reglament del Parlament regula les especialitats de la seva tramitació i aprovació als articles 126-127 RPC, i allò més característic (a més dels requisits d'aprovació ja fixats a l'Estatut) és que **la iniciativa legislativa pot ser exercida pel conjunt dels grups parlamentaris** (quan així ho acordi la Mesa, d'acord amb la Junta de Portaveus i amb la iniciativa prèvia de dos grups parlamentaris d'una cinquena part del diputats). D'acord amb l'Estatut, l'aprovació, la modificació i la derogació d'aquestes lleis **requereixen el vot favorable de la majoria absoluta** del Ple del Parlament, en una votació final sobre el conjunt del text, llevat que l'Estatut n'estableixi una altra (com és el cas de la llei electoral).

• La llei electoral

Tot i que l'art. 62.2 EAC la defineix com una de les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut, **exigeix un consens molt més ampli per a la seva aprovació: dues tercers parts dels diputats** (art. 56.2 EAC); la mateixa majoria que es requereix per a aprovar la proposta de reforma estatutària.

Llei electoral pròpia?

Tal com hem vist al mòdul "Les institucions de la Generalitat de Catalunya (I)", Catalunya és l'única comunitat autònoma sense llei electoral pròpia. L'anterior Estatut recollia el règim electoral de Catalunya en la disposició transitòria quarta, la qual manté la vigència com a regulació transitòria segons la disposició transitòria segona de l'actual Estatut d'autonomia. Aquesta regulació es mantindrà fins que una llei no reguli el procediment per a les eleccions al Parlament de Catalunya. L'Estatut no condiciona gaire més enllà del que estableix la Constitució el sistema electoral del Parlament de Catalunya. Ans al contrari, remet a una futura llei electoral. La manca d'aquesta llei implica que, amb excepció del nombre de diputats i de la determinació de circumscripcions electorals, s'apliqui a les eleccions al Parlament les normes que regulen les eleccions legislatives al Congrés dels Diputats recollides a la Llei orgànica del règim electoral general de 19 de juny de 1985 (LOREG). Tot i que s'han presentat propostes sobre la llei electoral catalana, els partits polítics catalans fins ara no s'han posat d'acord perquè esdevingui una realitat.

b) Per raó de la tramitació parlamentària accelerada: lleis de comissió, de lectura única i d'urgència

El Reglament del Parlament de Catalunya regula també tràmits concrets que signifiquen particularitats o modalitats dins el procediment legislatiu ordinari. Són els següents:

1. **El procediment d'urgència.** Es redueixen els terminis del procediment ordinari a la meitat. L'acord és pres per la Mesa del Parlament si així ho demanen el Govern, tres grups parlamentaris o una cinquena part dels diputats (art. 96 RPC).

2. **El procediment de lectura única.** Se suprimeixen totes les fases prèvies al debat del Ple o de la comissió. Aquest procediment només es pot seguir si la naturalesa del text ho aconsella o si la seva simplicitat ho permet (art. 126.1 RPC), o sigui, en casos de textos curts o senzills. El Ple de la Cambra ha de decidir si se segueix aquesta modalitat o no, a proposta del Govern, de la Mesa del Parlament, un cop escoltada la Junta de Portaveus, o a iniciativa d'aquesta.

3. **L'aprovació de la llei en comissió.** Es mantenen totes les fases del procediment ordinari, menys el debat i la votació en el Ple, que és substituïda per la comissió. Aquesta tramitació ha de ser aprovada pel Ple, a proposta de la Mesa del Parlament, de dos grups parlamentaris o d'una cinquena part de diputats. El Ple pot reclamar per a si mateix, en qualsevol moment, la tramitació. Cal tenir en compte, però, que no es pot delegar en comissió l'aprovació de projectes de llei i de proposicions de llei quan es tracta d'una llei de desplegament bàsic de l'Estatut, de la llei de pressupostos o de l'elaboració de les lleis de delegació legislativa al Govern (art. 133 RPC), ni la reforma de l'Estatut (art. 62.3 EAC).

c) La tramitació de les iniciatives legislatives populars

La Mesa del Parlament admet a tràmit les proposicions d'iniciativa legislativa popular si compleixen els requisits que estableixen la llei que les regula (Llei 1/2006, modificada per la Llei 7/2014) i el RPC. Si la proposició de llei pot implicar un augment de crèdits o una disminució d'ingressos en relació amb el pressupost vigent en el moment de la tramitació parlamentària, la llei resultant de la iniciativa legislativa popular no pot entrar en vigor, en la part que comporti aquesta afectació pressupostària, fins a l'exercici pressupostari següent o, si escau, fins a un altre de posterior, si així ho determina la mateixa proposició de llei. Si el Govern no es pronuncia en el termini de vuit dies, el silenci s'entén en el sentit que no hi ha afectació pressupostària.

Terminis

El debat de totalitat de la proposició de llei d'iniciativa legislativa popular **ha de tenir lloc en el termini de quatre mesos** a comptar de l'endemà de la comunicació de la Junta Electoral a la Mesa del Parlament de l'acord en què declara que s'ha assolit el nombre de signatures vàlides necessari per a la tramitació parlamentària de la proposició de llei. Si aquest termini de quatre mesos acaba entre períodes ordinaris de sessions, el debat de totalitat ha d'ésser inclòs en l'ordre del dia del primer ple ordinari del període de sessions

següent; si aquest termini acaba quan el Parlament està dissolt, es rehabilita automàticament un nou termini de dos mesos a comptar de l'endemà de la constitució del nou Parlament. En aquest cas, la Mesa del Parlament, d'acord amb la Junta de Portaveus, ha d'obrir un nou termini de presentació d'esmenes a la totalitat.

El debat de totalitat

Comença per la **presentació de la proposició de llei a càrrec d'un o més membres de la comissió promotora** de la iniciativa legislativa popular per un temps de quinze minuts. Si hi intervé més d'un membre, el temps d'intervenció es divideix entre ells. El representant de la comissió promotora, si en el debat es defensen esmenes a la totalitat, té dret a intervenir després que ho hagin fet els grups parlamentaris que han presentat esmenes. Aquests grups parlamentaris poden tornar a intervenir després que ho hagi fet el representant de la comissió promotora.

La tramitació en comissió i el debat subsegüent en el Ple

Un cop tingut el debat de totalitat, si s'aprova tramitar la iniciativa legislativa, **la comissió promotora pot participar en la tramitació davant la comissió parlamentària** corresponent per mitjà de les actuacions següents:

- Ésser escoltada en els termes que aquest reglament estableix per a les compareixences de les organitzacions i els grups socials en el procediment legislatiu, abans que s'obri el període de presentació d'esmenes a l'articulat.
- Proposar compareixences de persones i entitats en el tràmit a què fa referència el punt anterior. Aquestes compareixences han d'ésser sotmeses a votació de la comissió legislativa corresponent.
- Designar un representant perquè assisteixi a la primera reunió de la ponència nomenada per la comissió.
- Participar, per mitjà del seu representant, en les reunions de la ponència per a assessorar-la quan li ho requereixi.

Un cop dictaminada la proposició de llei en comissió, **el debat en el Ple comença amb la intervenció dels promotors de la iniciativa.**

La comissió promotora pot fer arribar a la Mesa del Parlament propostes o queixes relatives a la tramitació de la iniciativa. La Mesa, una vegada escoltada la Junta de Portaveus, ha de respondre a la comissió en el termini de quinze dies a comptar de la recepció d'aquestes propostes o queixes.

d) El procediment per a la consolidació de la legislació vigent

Aquest procediment de consolidació de les lleis i normes amb rang de llei té per objecte elaborar un nou text legal que integri la legislació vigent sobre una matèria o un sector determinats. La finalitat de la consolidació legislativa és simplificar l'ordenament jurídic, millorar-ne la qualitat i contribuir a garantir la seguretat jurídica amb un millor coneixement del dret vigent.

Novetat del RPC del 2015

El procediment per a la consolidació de la legislació vigent l'incorpora el RPC del 2015, als articles 140-145.

Supòsit d'aplicació

Aquest procediment és aplicable sobre un sector o una matèria quan s'han produït modificacions legals parcials que, per la seva freqüència, diversitat o complexitat, fan aconsellable consolidar en un únic text la legislació vigent. La consolidació també es pot aplicar per a integrar en un únic text legal la legislació vigent sobre més d'una matèria o d'un sector, sempre que hi hagi una connexió temàtica entre ells. No poden ésser objecte del procediment de consolidació les lleis de desplegament bàsic de l'Estatut ni les lleis per a l'aprovació de les quals l'Estatut exigeix una majoria reforçada.

El procediment de consolidació dóna lloc a un nou text amb valor de llei que substitueix i deroga les lleis i normes amb rang de llei que consolida. Els textos consolidats són promulgats i publicats com a lleis, d'acord amb el que estableix l'article 65 de l'Estatut. En la publicació d'un text consolidat, se n'ha d'indicar

la naturalesa en el títol. Però cal tenir present que els textos consolidats no poden modificar la regulació substantiva de la matèria afectada. El procediment que estableix aquest capítol no es pot utilitzar mai amb aquesta finalitat i la Mesa i la comissió tramitadora han de vetllar sempre perquè aquest requisit es compleixi sense excepció.

Iniciativa i requisits

La iniciativa correspon únicament al Govern, a un grup parlamentari amb la signatura del portaveu o a un diputat amb la signatura de quatre membres més del Parlament. Els projectes i les proposicions de consolidació s'han d'acompanyar, com a document annex, amb la llista de les lleis i altres normes amb rang de llei que consoliden i que han de quedar derogades amb l'aprovació del text consolidat.

Tramitació

Els projectes i les proposicions de textos consolidats **han d'ésser tramitats per una comissió específica** que s'ha de crear a l'inici de la legislatura amb aquesta finalitat. Aquesta comissió ha d'ésser **integrada per un representant de cada grup parlamentari i per personal del Parlament**, el qual, sota la coordinació d'un lletrat i amb la col·laboració d'assessors lingüístics, ha d'acomplir les tasques d'assistència i assessorament tècnic en els procediments de consolidació.

Els projectes i les proposicions de textos consolidats no poden ésser objecte d'esmena a la totalitat ni d'esmenes a l'articulat.

La comissió ha de nomenar una ponència integrada per un representant de cada grup parlamentari o per un únic ponent si es tracta d'una consolidació molt senzilla. Aquesta ponència ha d'estudiar i valorar la proposta i, si escau, proposar recomanacions de modificació del text, sempre dins dels límits inherents a la naturalesa del procediment de consolidació. La ponència pot demanar l'opinió d'experts independents en la matèria de què es tracti si ho considera necessari per a complir la tasca. **Les recomanacions de la ponència només poden tenir com a objecte eliminar discordances, aclarir els textos, eliminar antinòmies i redundàncies, harmonitzar el llenguatge, les denominacions i l'estructura dels títols i capítols, i revisar possibles errades gramaticals i millorar la sintaxi.**

Una vegada acabat l'informe, la ponència l'ha d'eleva a la comissió. L'informe de la ponència ha d'anar acompanyat, si escau, de l'informe que els serveis jurídics del Parlament hagin emès amb relació al projecte o la proposició i a les recomanacions de la ponència.

Es pot demanar un dictamen al Consell de Garanties Estatutàries als únics efectes de determinar si el text del projecte o la proposició de llei s'ajusta a les característiques establertes per als textos consolidats i en compleix els requisits.

Aprovació

Correspon a la comissió, que actua amb competència legislativa plena. **El projecte o la proposició de consolidació s'ha de tramitar pel procediment de lectura única.** El text consolidat ha d'ésser objecte d'una única votació, que ha d'incloure, si escau, les recomanacions fetes per la ponència. El text consolidat, a proposta de la Mesa del Parlament, de tres grups parlamentaris o d'una desena part dels diputats, pot ésser debatut i aprovat en el Ple pel procediment de lectura única.

El control de les lleis

Podem parlar de dos tipus de controls: un control *a priori*, que exerceix el Consell de Garanties Estatutàries, i un control *a posteriori*, que correspon al Tribunal Constitucional.

a) El Consell de Garanties Estatutàries exerceix el seu control prèviament a l'aprovació de la llei. Es tracta d'una institució de la Generalitat que **vetlla perquè les disposicions de la Generalitat** (no només els projectes i les proposi-

ons de llei) **s'adeqüin a l'Estatut i a la Constitució** (art. 76.1.b i d EAC), i que ja ha estat analitzada en altres parts d'aquest manual (mòduls "Els drets, deures i principis rectors" i "Les institucions de la Generalitat de Catalunya (III)").

b) El Tribunal Constitucional controla les lleis i les normes amb força de llei un cop publicades (art. 153.a CE). Es tracta del control de constitucionalitat que pot instar-se **mitjançant el recurs i la qüestió d'inconstitucionalitat**. En el cas del recurs d'inconstitucionalitat els subjectes legitimats activament per a presentar-lo contra una llei autonòmica són el president del Govern, el Defensor del Poble, cinquanta diputats, cinquanta senadors, els òrgans col·legiats executius de les comunitats autònomes i les seves assemblees (art. 162.1.a CE). L'art. 32 LOTC ha introduït el criteri que la legitimació de les comunitats autònomes per tal d'impugnar lleis estatals ha de comportar que aquestes puguin afectar l'àmbit de l'autonomia, la qual cosa no s'ha d'interpretar només com a afectació competencial, atès que les comunitats autònomes tenen interès en la depuració objectiva de l'ordenament jurídic. Les lleis autonòmiques impugnades pel Govern de l'Estat davant del Tribunal Constitucional poden ser suspeses (art. 161.2 CE i 30 LOTC), cosa que no passa a l'inrevés. L'efecte d'aquesta suspensió és la paralització durant un màxim de cinc mesos de l'eficàcia de la disposició autonòmica, que el Tribunal ha de ratificar o aixecar abans que transcorri aquest termini. Finalment, destacarem que les lleis autonòmiques, de la mateixa manera que les estatals, poden ser objecte de control constitucional mitjançant el conflicte en defensa de l'autonomia local plantejat pels ens locals, d'acord amb l'art. 75 bis LOTC.

1.3.3. El reglament parlamentari

El reglament parlamentari és **una norma singular tant pel seu procediment d'elaboració com des del punt de vista de la matèria que regula**. És una manifestació de l'autonomia parlamentària (art. 58.2 EAC), que regula el funcionament de la cambra, la seva organització i les funcions que li corresponen. Tanmateix, malgrat que emana del Parlament de Catalunya, **no és una llei sinó una norma amb força de llei**, d'acord amb l'article 161 CE.

Es tracta d'**una norma jurídica primària**, que deriva directament de l'EAC¹, i que estén els seus efectes més enllà de la regulació interna de la cambra, atès que pot afectar terceres persones. Aquesta naturalesa primària sorgeix de la mateixa naturalesa del Parlament de Catalunya respecte dels altres òrgans estatutaris; es tracta de l'òrgan que representa el poble de Catalunya. El Reglament parlamentari no és un reglament administratiu ni una llei formal. Com a norma amb força de llei, el Reglament del Parlament de Catalunya és **objecte de control de constitucionalitat**. L'art. 27.2.f LOTC reconeix expressament els reglaments de les cambres i de les Corts Generals i els reglaments de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes com a objectes de con-

⁽¹⁾El TC ha afirmat que els reglaments de les cambres es troben directament vinculats i subordinats a la Constitució (STC 101/1983).

trol de constitucionalitat. Així doncs, la Constitució tracta els reglaments parlamentaris com a veritables normes jurídiques, equiparables a la llei a l'efecte del control de constitucionalitat.

El Reglament parlamentari actua amb una reserva material que emana de l'EAC relativa a la regulació de l'activitat de la cambra, i a més s'ha d'elaborar segons un procediment específic. L'art. 58.3 EAC estableix que **l'aprovació i la reforma** del Reglament parlamentari **s'han de fer per majoria absoluta del Ple** en una votació final sobre el conjunt del text. D'altra banda, la seva reforma s'ha de tramitar pel procediment establert als art. 126 i 127 RPC, sense la intervenció del Govern (DF 1a. RPC). En aquest sentit, no és promulgat, d'acord amb el principi d'autonomia parlamentària.

A més, la posició del Reglament parlamentari dins del sistema de fonts a Catalunya es troba entre l'Estatut i les lleis, tot establint procediments per tal de desenvolupar el propi EAC mitjançant l'elaboració de lleis, per la qual cosa es pot afirmar que és el seu paràmetre d'estatutarietat formal (STC 99/1987). Tanmateix però, **les relacions entre el Reglament parlamentari i la llei no són de jerarquia**, perquè el Reglament concreta determinats aspectes estatutaris; i no se situa en una posició diferent de les lleis, sinó que **es diferencien per la funció** atès que tots dos són aprovats pel mateix òrgan. **El principi de la reserva material és el més important per tal d'entendre les relacions del Reglament parlamentari amb les lleis.**

1.3.4. Les normes del Govern amb rang de llei

Fins a la reforma estatutària de 2006, la Generalitat només podia aprovar decrets legislatius. Amb l'Estatut del 2006 s'ha incorporat la possibilitat de dictar decrets llei.

Els decrets legislatius

L'art. 63 EAC, l'art. 37 de la Llei 13/2008 i l'art. 156 RPC regulen aquesta font del dret. Ens trobem davant la **delegació legislativa del Parlament en el Govern** per tal que aquest dicti després el decret legislatiu, com a norma amb rang de llei. Precisament perquè té aquest rang de llei **té força derogatòria de normes legals o infralegals oposades.**

a) Les condicions de la delegació legislativa

Hi ha tota una sèrie de matèries que no poden ser regulades per decret legislatiu. L'art. 63.1 EAC prohibeix que la delegació pugui fer referència a la reforma de l'Estatut, les lleis de desenvolupament bàsic (llevat que es delegui l'establiment d'un text refós), la regulació essencial i el desenvolupament directe dels drets reconeguts per l'Estatut i per la Carta dels drets i deures dels ciutadans de Catalunya, i el pressupost de la Generalitat.

El Govern és el destinatari de la delegació; sempre s'ha de fer per llei, ha de ser de manera expressa, per a una matèria concreta, s'ha d'establir el termini de l'exercici, i s'exhaureix quan el Govern publica el decret legislatiu o quan el Govern resta en funcions.

Llei 13/2008

D'acord amb el que especifica la Llei 13/2008, l'elaboració d'un projecte de decret legislatiu correspon als departaments competents per raó de la matèria i el projecte ha de ser objecte d'un informe dels serveis jurídics de la Generalitat. Correspon al titular o a la titular del departament que ha elaborat un projecte de decret legislatiu de sotmetre'l a la consideració del Govern, el qual pot decidir de dur a terme nous tràmits abans d'aprovar-lo com a decret legislatiu.

b) Tipus de lleis de delegació

La delegació legislativa pot tenir lloc **mitjançant una llei de bases** (quan l'objecte és que el Govern elabori un text articulat) **o una llei ordinària** (quan es pretén que el Govern realitzi un text refós). En el primer cas, la llei de bases determina els criteris generals que ha de seguir el Govern. En el segon, s'encarrega al Govern que unifiqui textos legals dispersos o desordenats per tal de sistematitzar-los.

c) El controls del decret legislatiu: parlamentari, jurisdiccional i pel Consell de Garanties Estatutàries

Els projectes de decret legislatiu són aprovats pel Govern, amb el dictamen preceptiu i previ de la Comissió Jurídica Assessora (art. 8.2.a, de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora).

Sense perjudici que les lleis de delegació estableixin règims especials de control, en primer lloc aquest control **pot ser de tipus parlamentari** (art. 63.4 EAC i 156 RPC), i pot ser abans o després de la publicació del decret legislatiu. Així, quan s'aprova un decret legislatiu es poden posar en marxa mecanismes de control previstos a la llei de delegació com ara: informació al Parlament del seu contingut abans que es publiqui al DOGC; publicació al *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* i posterior debat en el termini d'un mes; si el Parlament formula objeccions, remissió per part de la Mesa a la comissió legislativa per tal que fixi una postura sobre l'ús de la delegació. S'entén que el Govern ha fet un ús correcte de la delegació si el Parlament no aprova cap objecció. Si s'han aprovat objeccions parlamentàries, el Govern les ha d'incorporar en el termini d'un mes. Si la llei de delegació estableix que el control parlamentari sigui fet després de la publicació del decret legislatiu, el Govern l'ha de remetre immediatament al Parlament, es publica al BOPC, s'obre un termini de quinze dies per tal que s'hi presentin objeccions, i si és així es discuteix en un debat de totalitat al Ple.

El control jurisdiccional correspon al Tribunal Constitucional (art. 161.1a, CE), atesa la seva naturalesa de norma amb força de llei. **Ara bé, la jurisdicció ordinària contenciosa administrativa també pot ser competent per a**

controlar els decrets legislatius **en els casos d'excessos de la delegació** (*ultra vires*) que no tinguin una base directa en la Constitució. S'ha consolidat la tesi de la degradació de rang dels excessos esmentats, la qual cosa faculta la intervenció de la jurisdicció ordinària (art. 1.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa).

Tal com el configura l'Estatut, **el control pel Consell de Garanties Estatutàries és previ, potestatiu i no vinculant**, i relatiu a l'adequació a la Constitució i a l'Estatut i també en el seu cas a l'adequació a l'autonomia local (art. 76.2.c i d EAC).

Els decrets llei

L'art. 64 EAC recull aquesta font del dret, i segueix criteris molt semblants al de Constitució quan regula els reials decrets lleis estatals a l'article 86. En el cas català, hem de tenir en compte, a més de l'Estatut, la Llei 13/2008 (art. 38) i el Reglament del Parlament, que preveu el seu control i la convalidació (art. 155 RPC).

a) El pressupòsit habilitant: la necessitat extraordinària i urgent

El decret llei es dicta a partir d'un pressupòsit habilitant que és la necessitat extraordinària i urgent, la qual cosa faculta el Govern per tal d'elaborar i publicar aquesta norma amb rang de llei. **És un concepte indeterminat, que ha d'apreciar el mateix Govern**, per la qual cosa avui ja no és una norma excepcional sinó perfectament encabida dins de les possibilitats ordinàries que té el Govern per a fer una intervenció ràpida i immediata en la societat (vegeu així el primer que va dictar la Generalitat, el Decret Llei 1/2007, de 16 d'octubre, de mesures urgents en matèria urbanística, l'objecte del qual és la reforma d'aquesta normativa sectorial).

Consulta recomanada

Vegeu la STC 68/2007, que va ser la primera ocasió en la qual es va declarar una inconstitucionalitat sobre la base del pressupòsit de la necessitat extraordinària i urgent.

Art. 38 de la Llei 13/2008

D'acord amb el que estableix l'art. 38 de la Llei 13/2008, la tramitació d'un decret llei s'inicia a proposta del departament o dels departaments competents per raó de la matèria, als quals s'encarrega elaborar el projecte corresponent. L'inici de la tramitació s'ha de comunicar al secretari o a la secretària del Govern. Els projectes de decret llei han d'incloure una exposició de motius en què es raoni expressament la necessitat extraordinària i urgent de la iniciativa i han d'anar acompanyats amb un informe que justifiqui aquesta necessitat i certifiqui que les mesures proposades són congruents i estan en relació directa amb la situació que s'ha d'afrontar, i es poden acompanyar amb altres memòries, estudis, informes i dictàmens sobre l'adequació de les mesures proposades als fins que es persegueixen. En tot cas, els projectes de decret llei han de ser objecte d'un informe dels serveis jurídics de la Generalitat. Correspon als consellers dels departaments que han elaborat un projecte de decret llei de sotmetre'l a l'aprovació del Govern.

b) Els límits materials: les matèries excloses

Hi ha tota una sèrie de matèries que no poden ser regulades per decret llei. Segons l'art. 64.1 EAC el decret llei no pot afectar la reforma de l'Estatut, les matèries que són objecte de lleis de desenvolupament bàsic, la regulació essencial i el desenvolupament directe dels drets reconeguts per l'Estatut i per

la Carta dels drets i deures dels ciutadans de Catalunya, i el pressupost de la Generalitat. **Coincideixen amb les matèries que no poden ser objecte de delegació legislativa al Govern**, amb una petita excepció. L'art. 64 exclou les mateixes matèries de l'àmbit de regulació dels decrets llei, sense incloure, òbviament, els textos refosos en matèries de lleis de desenvolupament bàsic. És clar que els decrets lleis no poden aprovar textos refosos, perquè aquests requereixen delegació parlamentària prèvia i no presenten normalment cap extraordinària i urgent necessitat. Aquesta seria l'única diferència en el cas de Catalunya en aquests moments.

c) La provisionalitat del decret llei i el control parlamentari

El decret llei és **un norma provisional i en el termini de trenta dies ha de ser convalidat o derogat pel Parlament de Catalunya** (art. 64.2 EAC). L'art. 155 RPC concreta que el debat sobre la convalidació o derogació s'ha de fer al Ple o, si escau, a la Diputació Permanent, en el termini de trenta dies després de la publicació; un membre del Govern ha d'exposar les raons per les quals ha estat promulgat i finalment es fa un debat de la totalitat.

Un cop convalidat, el decret llei esdevé definitiu. Si fos derogat els efectes són per al futur i no posen en dubte els actes portats a terme mentre va estar vigent.

A més de la convalidació, el decret llei es pot convertir en llei. D'acord amb l'art. 64.3 EAC, això succeeix si el **Parlament acorda la tramitació com a projecte de llei pel procediment d'urgència**, dins del termini de trenta dies des de la seva promulgació. Aleshores s'iniciarà un procediment legislatiu que podrà incorporar esmenes a l'articulat inicial. Cal tenir en compte que el termini de trenta dies és, d'acord amb la pràctica del Congrés dels Diputats, per tal d'acordar la tramitació, no per a finalitzar-la.

d) El control per part del Tribunal Constitucional i del Consell de Garanties Estatutàries

Com a normes amb rang de llei, són objecte de control pel Tribunal Constitucional, com no pot ser d'una altra manera a l'Estat espanyol. A més, l'art. 76.2.b EAC atorga al Consell de Garanties Estatutàries la competència per a vetllar per l'adequació a l'Estatut i a la Constitució. Es tracta d'un dictamen no vinculant i fet abans de la convalidació.

1.3.5. El reglament autonòmic

Concepte i característiques generals

Un reglament és una **disposició normativa de caràcter general i innovadora de l'ordenament jurídic** (i en això es diferencia de l'acte administratiu, que és una resolució individual), **aprovada pel Govern o l'Administració i que és jeràrquicament inferior al rang de la llei**.

La funció del reglament, en principi, és desplegar la llei, concretar-la, facilitar-ne l'aplicació (són els denominats reglaments executius). No obstant això, l'administració pot exercir la potestat reglamentària no només en desenvolupament de normes legals sinó també en absència de llei, és a dir, quan una matèria no està regulada per cap norma legal i no està subjecta a reserva de llei (els denominats reglaments independents).

Nota

És important no confondre el reglament amb un acte administratiu, ja que el reglament innova l'ordenament jurídic, mentre que l'acte administratiu és aplicatiu de les normes jurídiques.

Importància del reglament

Per tant, el reglament és per definició una **norma jurídica jeràrquicament inferior a la llei**. La potestat reglamentària és el poder en virtut del qual el Govern i l'Administració dicten reglaments, i aquesta potestat té molta importància perquè el Govern i l'Administració participen intensament en la creació de l'ordenament jurídic i es justifica davant la insuficiència de la llei com a instrument per a satisfer les necessitats col·lectives a causa de l'escassa celeritat de la seva tramitació i el caràcter altament tècnic d'algunes matèries.

Així doncs, **la llei i el reglament es relacionen mitjançant el principi de jerarquia**. El reglament autonòmic ha de desenvolupar i respectar tant la llei estatal com l'autonòmica, segons la distribució constitucional i estatutària de competències. L'article 112 EAC estableix que correspon a la Generalitat, en l'àmbit de les seves competències executives, la potestat reglamentària, que comprèn l'aprovació de disposicions per a l'execució de la normativa de l'Estat, i també la funció executiva, que en tot cas inclou la potestat d'organització de la seva pròpia administració i, en general, totes les funcions i les activitats que l'ordenament jurídic atribueix a l'Administració pública.

La titularitat de la potestat reglamentària i els tipus de reglaments

Correspon al Govern la titularitat de la potestat reglamentària en l'exercici de les competències de la Generalitat. El president o la presidenta de la Generalitat pot dictar disposicions reglamentàries en els supòsits en què una norma amb rang de llei així ho autoritzi expressament. Els consellers poden dictar disposicions reglamentàries en matèria d'organització del departament del qual són titulars, en els termes que determina la legislació sobre organització de l'Administració de la Generalitat, i també en poden dictar de relatives a altres matèries, en supòsits específics, si una norma amb rang de llei o un decret del Govern els autoritza expressament a fer-ho.

Així, el Govern de la Generalitat, a més de poder desenvolupar la llei estatal i l'autonòmica, també pot adoptar les mesures reglamentàries per a l'execució dels tractats i dels convenis internacionals i per al compliment dels reglaments i de les directrius que se'n derivin, en allò que afecti les matèries de les quals la Generalitat sigui competent.

Les circulars i les instruccions emeses pels òrgans de l'Administració de la Generalitat no es consideren en cap cas disposicions dictades en exercici de la potestat reglamentària (art. 39.4 Llei 13/2008).

Pel que fa a la forma dels reglaments, cal tenir present que les disposicions reglamentàries dictades pel Govern o pel president o la presidenta de la Generalitat adopten forma de decret. Les disposicions reglamentàries dictades pels consellers adopten forma d'ordre (art. 41 Llei 13/2008).

Els decrets són signats pel president o la presidenta de la Generalitat i, si emanen del Govern, també pels consellers que hagin formulat la proposta. Les ordres són signades pels consellers competents per raó de la matèria o pels titulars dels departaments implicats. **Els reglaments aprovats per decret tenen més rang jurídic que els reglaments aprovats per ordre** (art. 41 Llei 13/2008).

L'elaboració dels reglaments

Tot projecte de reglament ha d'anar acompanyat d'una memòria en la qual s'indiqui el marc normatiu en què s'insereix i la justificació de les mesures que incorpora. També necessita un estudi econòmic i una llista de les disposicions afectades (art. 63 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat). També es preveu la fase d'audiència dels interessats, d'acord amb el que preveu l'art. 105.a CE. Aquests aspectes són tan importants que la seva absència pot comportar un vici de nul·litat.

Posteriorment, trobem la fase d'informes jurídics (del departament corresponent i del Gabinet Jurídic Central) per tal que el reglament passi a ser discutit en el Consell Tècnic. A més, els projectes de reglament que es dictin per a desplegar una llei, el dret comunitari o les seves modificacions han de ser sotmesos a la consideració de la Comissió Jurídica Assessora, la qual emetrà el dictamen preceptiu.

Finalment, el reglament serà aprovat pel Govern i, si és un decret, serà signat pel president de la Generalitat i pel conseller del ram i es publicarà al DOGC.

El control dels reglaments

D'acord amb el que preveu l'art. 106.1 i 153.c CE, el control jurisdiccional dels reglaments **correspon a la jurisdicció contenciosa administrativa**. Podem parlar de diversos supòsits:

1) **Inaplicació dels reglaments il·legals**: si un jutge considera que la validesa d'un reglament pot posar-se en dubte haurà de resoldre a través d'una anàlisi que permeti decidir si aquesta norma secundària s'adequa o no a la llei abans d'establir si la seva aplicació en un litigi és pertinent. La Llei orgànica del poder judicial (art. 6) proclama que els jutges i els tribunals no aplicaran els reglaments o qualsevol disposició contrària a la Constitució, a la llei o al principi de jerarquia normativa.

2) **El recurs contenciós administratiu**: hem de tenir present que la simple inaplicació del reglament il·legal no fa que desaparegui de l'ordenament jurídic, i és per això que s'estableix aquest mecanisme per a poder impugnar-lo davant dels tribunals de la jurisdicció contenciosa. La legitimació activa recau sobre les persones físiques o jurídiques que tinguin un dret o un interès legítim, les corporacions, les associacions, els sindicats, els grups o les entitats afectats o legalment habilitats per a la defensa dels drets i dels interessos col·lectius, l'Administració de l'Estat i les entitats locals territorials si afecta la seva autonomia. **La sala contenciosa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya és l'òrgan competent per a conèixer dels recursos presentats contra els reglaments del Govern de la Generalitat**, i contra la seva sentència només escau interposar recurs de cassació si el recurs pretén fonamentar-se en infracció de normes de dret estatal o comunitari europeu que sigui rellevant i determinant de la decisió contra la qual s'ha recorregut. Les sentències estimatòries recaigudes en aquest procés declararan que el reglament no és conforme a dret i l'anul·laran totalment o parcialment amb efectes per a tothom.

3) **El Govern estatal pot impugnar els reglaments autonòmics amb una duplicitat de vies**: la jurisdicció contenciosa administrativa o el conflicte de competència davant del Tribunal Constitucional. El que es discuteix en un cas i l'altre és diferent: en el primer cas, es discuteix la legalitat i, en el segon, problemes constitucionals derivats de la distribució de competències. En aquest supòsit, la impugnació produeix la suspensió de la disposició o la resolució autonòmica, que ha de ser ratificada o retirada pel Tribunal Constitucional en un termini no superior a cinc mesos.

Finalment podem destacar que la LRJPAC possibilita l'anul·lació d'ofici dels reglaments il·legals per part de l'Administració.

Consulta recomanada

Art. 102.2 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

Així doncs, les administracions públiques, sempre que hi hagi un dictamen previ de l'òrgan consultiu corresponent, de la Comissió Jurídica Assessora en el cas de Catalunya (art. 8.3, lletres *c* i *d* de la Llei 5/2005), poden declarar la nul·litat de les disposicions administratives en els supòsits que es doni la nul·litat de ple dret que recull l'article 62.2 LRJPAC.

2. Les competències de la Generalitat

2.1. El sistema constitucional de distribució de competències

El sistema de distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat es basa en els criteris establerts fonamentalment al títol VIII de la CE, completats en el nostre cas per allò que disposa l'EAC.

Com és conegut, la CE no estableix un sistema federal, no segueix les pautes més habituals de la distribució de competències del federalisme clàssic (com els EUA), que es limita a relacionar quins són els àmbits del poder federal i una clàusula residual que estableix que totes les competències no reservades a la federació pertanyen als estats membres. Tampoc no segueix les pautes del federalisme més recent (República Federal d'Alemanya), que a la mateixa Constitució estableix les matèries que són exclusives de la Federació (*Bund*), quines són les que poden ser legislades pels estats membres (*Länder*) tot i que també poden ser objecte d'una regulació federal (competències concurrents) i la resta que, també amb una clàusula residual, romanen en mans dels *Länder*. En general, doncs, els sistemes federals defineixen d'alguna manera les competències de les instàncies de poder al mateix text constitucional.

No acostuma a succeir d'aquesta manera en els sistemes en què es parteix d'una situació prèvia centralitzada, en què, tot i que la distribució de competències entre els diversos nivells territorials té una base constitucional, cal recórrer a un segon nivell normatiu (estatuts d'autonomia) per a saber quins territoris accedeixen realment a l'autonomia i amb quines competències. És el cas d'Itàlia, per exemple, amb el sistema creat a partir de la Constitució de 1947, reformada fa pocs anys, precisament en els aspectes relacionats amb la descentralització política. La Constitució espanyola ha seguit aquest model, present a la Constitució espanyola precedent de 1931, i no ha definit totalment la distribució competencial en el text constitucional, sinó que el resultat final ha estat diferit als diversos estatuts d'autonomia que han constituït les comunitats autònomes.

D'una manera sintètica, podríem dir que les característiques fonamentals del sistema constitucional espanyol de distribució de competències són les següents:

a) No estableix al detall les competències que tindran les comunitats autònomes, sinó que es limita a relacionar les que podran ser assumides per aquestes comunitats i les que pertanyen, en tot cas a l'Estat.

Vegeu també

Recordeu en aquest punt el que s'ha explicat al mòdul "L'Estat autonòmic: antecedents històrics i elements definidors de l'autonomia".

b) Permet que hi hagi diversos nivells competencials, si més no en un primer moment. També s'obre, però, a la possibilitat d'una igualació. En no definir un model tancat al text constitucional, permet un desenvolupament en clau més homogènia o més heterogènia entre les comunitats autònomes.

c) Els nivells competencials superiors estan condicionats per circumstàncies històriques o per la demostració d'una gran voluntat d'autogovern. Així, tindran accés, ja des d'un primer moment, al nivell superior d'autogovern, aquells territoris que en el passat hagin plebiscitat afirmativament projectes d'estatut d'autonomia (DT 2a.). Aquest és el cas de Catalunya, que així ho havia fet l'any 1931. Per tal de no barrar el pas a altres territoris que es poguessin sentir marginats per aquesta disposició, s'admet també que hi puguin accedir aquells territoris que demostrin una voluntat d'autogovern superior a la mitjana a través d'un procés d'accés a l'autonomia complex, previst a l'article 151 CE, i que inclou un referèndum que ha de ser aprovat per la majoria dels electors de cadascuna de les províncies integrants (requisit després matisat per la Llei orgànica 12/1980, de 16 de desembre, de modificació de l'apartat 4 de l'article 8 de la Llei orgànica reguladora de les distintes modalitats de referèndum). Aquest va ser el cas d'Andalusia, que accedí al nivell superior d'autonomia en virtut d'haver seguit el procés que va culminar amb el referèndum del 28 de febrer de 1981.

d) La via d'accés a l'autonomia condiciona, d'entrada, el nivell competencial màxim que es pot assumir. Les comunitats autònomes que no optin per constituir-se per la via de l'art. 151 CE han de limitar-se a un nivell competencial més baix (les competències que possibilita l'art. 148), com a mínim, en un primer període no inferior a cinc anys (art. 148.2 CE).

e) La Constitució estableix dues grans llistes competencials: l'article 148.1, que enumera les competències que podran assumir totes les comunitats autònomes, i l'article 149.1, que enumera les competències que resten reservades, en tot cas, a l'Estat. Entre una llista i una altra hi ha "serrells" importants, que són les competències que podran assumir les comunitats autònomes de via ràpida o de nivell competencial superior des d'un primer moment. Dit d'una altra manera, **no tot el que no poden assumir les comunitats autònomes a través de l'article 148.1 queda reservat a l'Estat per l'article 149.1.**

Exemples

Així, per exemple, l'article 148.1 no enumera l'ensenyament entre les competències que poden assumir "totes les comunitats autònomes". En canvi, l'article 149.1.30 només reserva a l'Estat "la regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals i normes bàsiques per al desenvolupament del dret a l'ensenyament...". És a dir, les comunitats autònomes de primer nivell o de via ràpida, com Catalunya, poden assumir la regulació d'una part important de les competències sobre l'ensenyament i l'execució de la competència. D'altra banda, l'article 148.1 CE no inclou, entre les competències que poden assumir les comunitats autònomes, la "funció pública", la qual cosa permet que a l'estatut d'autonomia puguin assumir alguna part de la competència. Així, l'article 149.1.18 CE només reserva a l'Estat "les bases del règim jurídic de les administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris", cosa que implica que les comunitats autònomes que tinguin accés (com és el cas de Catalu-

nya des del principi) a alguna part de la competència poden regular aquestes matèries, respectant, això sí, les bases establertes per l'Estat.

f) La concreció final de les competències de cada comunitat autònoma queda diferida al seu estatut d'autonomia. Així, cada comunitat autònoma, en virtut de les seves possibilitats constitucionals (primer o segon nivell, o, dit d'una altra manera, únicament en el marc de l'art. 148 CE o també dins dels serrells que permet l'article 149 CE), assumirà lliurement –principi dispositiu– les competències que "vulgui". És l'Estatut el que determinarà les competències de la comunitat autònoma i, per defecte, les de l'Estat dins del territori de la comunitat autònoma.

g) Hi ha àmbits constitucionalment previstos on la distribució final de les competències entre l'Estat i les comunitats autònomes no vindrà únicament determinada pels estatuts d'autonomia d'acord amb la Constitució, sinó que hi haurà una tercera norma interposada que en delimitarà la competència. Així, en alguns casos, l'Estat tindrà competències per a elaborar les bases o l'ordenació general d'una matèria, de manera que la competència autonòmica estarà delimitada per la definició de *bases* que faci l'Estat. En altres casos, les comunitats autònomes podran assumir competències sobre una matèria, d'acord amb el que digui una llei estatal. És el cas, per exemple, de l'article 149.1.29 CE, que estableix que les comunitats autònomes podran crear policies autonòmiques en la forma que s'estableixi en els seus estatuts d'autonomia, en el marc del que disposi una llei orgànica.

Aquesta regulació constitucional ha tingut diverses conseqüències de naturalesa també diferent. Així, malgrat l'efecte mimètic a l'hora d'elaborar els diversos estatuts d'autonomia, que portava a seguir el que altres havien escrit en els estatuts aprovats anteriorment, s'han produït "oblits" puntuals d'àmbits competencials fins i tot entre comunitats del mateix nivell competencial de partida.

Exemples d'"oblits" puntuals

Per exemple, no totes les comunitats autònomes assumeixen expressament en els seus textos estatutaris la competència per a la coordinació de les policies locals, tot i que aquesta és una competència que l'apartat 22 de l'article 148.1 possibilita que sigui assumida per totes les comunitats autònomes. Ni la Comunitat Valenciana, ni Galícia ni el País Basc l'assumeixen en els seus estatuts d'autonomia. Aquesta discontinuïtat territorial de les competències assumides per les comunitats autònomes, que s'ha produït en diversos àmbits, ha significat una dificultat per a l'ordenació i la gestió dels àmbits corresponents per part de l'Estat, perquè, com veurem tot seguit, **aquelles competències que no són assumides per les comunitats autònomes romanen sota el poder de l'Estat**, i pot passar que mantingui una competència en uns territoris i no en d'altres.

Com acabem de veure, des d'un punt de vista normatiu, **la Constitució no és l'únic text de referència a l'hora de constatar quina és la titularitat competencial** en un àmbit material concret. Així, si volem saber qui és competent (i fins a quin punt), per exemple, en matèria d'urbanisme a Catalunya, no en tenim prou amb saber que l'article 148.1.3 CE permet que la competència sobre aquesta matèria sigui assumida per totes les comunitats autònomes, ja que Catalunya podia perfectament no haver-la assumit en el seu estatut d'autonomia. Hem d'anar a l'article 149 de l'Estatut d'autonomia per a constatar que en correspon a la Generalitat de Catalunya la competència exclusiva. Fins i tot en alguns casos, com hem avançat abans, haurem de tenir en compte un tercer text normatiu aprovat per l'Estat per saber l'abast final de la competència de la Generalitat i de l'Estat. Així, per exemple, l'article 116 EAC, estableix que

"correspon a la Generalitat, respectant el que estableixi l'Estat en exercici de les competències que li atribueix l'article 149.1.13 i 16 de la Constitució, la competència exclusiva en matèria d'agricultura i ramaderia."

Tot i que el redactat de l'article especifica què inclou la competència de la Generalitat, en el cas que hi hagi una discussió sobre la correcció competencial d'una determinada actuació autonòmica, haurem de tenir en compte les normes que hagi dictat l'Estat sobre la base de les competències atribuïdes pels esmentats títols competencials de l'Estat (en aquest cas "bases i coordinació de l'activitat econòmica general" i "bases i coordinació general de la sanitat"). Un altre cas de llei estatal interposada (i complementària) entre la Constitució i els estatuts d'autonomia es troba en matèria de finançament autonòmic, aspecte en què, malgrat les previsions constitucionals i estatutàries, l'art. 157.3 CE remet a allò que estableixi la LOFCA (Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes).

Seguint amb aquesta lògica, l'art. 28.1 LOTC estableix que "Per apreciar la conformitat o disconformitat amb la Constitució d'una llei, disposició o acte amb força de llei de l'Estat o de les comunitats autònomes, el Tribunal ha de considerar, a més dels preceptes constitucionals, les lleis que, dins el marc constitucional, s'hagin dictat per delimitar les competències de l'Estat i les diferents comunitats autònomes o per regular o harmonitzar l'exercici de les competències d'aquestes". És a dir, sobretot quan es tracti de temes relacionats amb la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes el Tribunal Constitucional haurà de tenir en compte, a més de la Constitució, els estatuts d'autonomia i la resta de normes que tinguin una funció delimitadora de competències.

A partir de l'article 28.1 LOTC ha sorgit el concepte de *bloc de la constitucionalitat*, com a conjunt normatiu que inclouria aquelles normes que serveixen de base al Tribunal Constitucional per tal de dirimir els recursos i els conflictes per a la resolució dels quals és competent.

A més, tot sistema de distribució de competències, si pretén continuar mantenint una certa coherència normativa i ser complet, ha d'evitar no només les llacunes competencials sinó també les llacunes de les regulacions jurídiques. També ha de preveure com se solucionen els conflictes normatius, quan les normes provenen d'òrgans pertanyents a diversos ens territorials. Per això hi ha les **clàusules de tancament del sistema**. Les clàusules previstes per la Constitució espanyola a aquests efectes (art. 149.3) són tres:

1) **L'anomenada clàusula residual**. Tracta d'evitar que es produeixi un buit competencial, és a dir, competències de les quals no és titular ningú, ni l'Estat ni cap comunitat autònoma perquè no han estat atribuïdes. D'acord amb la clàusula residual, les competències no atribuïdes expressament a l'Estat per la Constitució poden ser assumides per les comunitats autònomes als seus estatuts d'autonomia i **les competències no assumides pels estatuts d'autonomia, correspondran a l'Estat**.

Clàusula residual

És per aquesta via ràpida o especial que les comunitats autònomes (Catalunya, País Basc, Galícia, Andalusia i Navarra –encara que aquesta per un procediment *sui generis*–) han assumit les competències que l'apartat primer de l'article 149.3 CE no atorga a l'Estat (i

també ho poden fer la resta de CA un cop transcorreguts cinc anys de la vigència dels estatuts aprovats per la via de l'article 143). És el nexa d'unió entre les competències possibilitades per l'article 148.1 i les competències que l'article 149.1 no reserva a l'Estat. Així, per exemple, la competència de la Generalitat de Catalunya en matèria d'ensenyament es va poder assumir al text estatutari de 1979 en virtut de la clàusula residual, ja que no està inclosa en la llista de matèries reservades a l'Estat per l'apartat primer de l'article 149.1 CE.

2) **La clàusula de prevalença.** Intenta solucionar la possible col·lisió entre normes estatals i autonòmiques, segons el criteri que **les normes de l'Estat "prevaldran, en cas de conflicte, sobre les de les CA** en tot allò que no estigui atribuït a l'exclusiva competència d'aquestes [...]". Per a la seva aplicació cal que hi hagi un conflicte entre les normatives estatal i autonòmica, la qual cosa pressuposa que recauen sobre un mateix objecte i territori i que ambdues han d'estar dictades amb títols competencials vàlids. Si no és així, no hi ha conflicte, i s'aplica la norma dictada per l'ens competent, ja que l'altra és nul·la (és inconstitucional) per incompetència.

Aquesta clàusula sembla supèrflua o innecessària si tenim present la clàusula residual que acabem d'explicar i perquè el sistema de producció de normes està regit pel principi de competència, per la qual cosa l'actuació de l'Estat o d'una comunitat autònoma ha d'estar habilitada per la titularitat sobre la matèria o sobre alguna de les funcions d'aquest matèria. Així, en cas de conflicte, el problema residirà a comprovar qui en té la competència. Un cop resolta la titularitat d'aquesta competència, la norma de l'ens competent preval sobre la de l'incompetent, i no es pot donar l'aplicació prevalent del dret estatal sense més. Si es tracta d'àmbits on l'Estat té competència per a elaborar les bases d'una matèria i la comunitat autònoma el desenvolupament legislatiu de les bases, caldrà veure si els preceptes en conflicte fan referència a aspectes bàsics de la matèria o no. Si són considerats bàsics s'aplicarà la normativa estatal perquè serà la competent, si no són considerats així s'haurà d'aplicar l'autonòmica per raó de la seva competència ja que l'Estat haurà sortit del seu camp de competències. En defensa de la tesi que apunta el caràcter poc necessari d'aquesta clàusula, tenim el fet que **el Tribunal Constitucional no l'ha utilitzada mai per a resoldre cap conflicte de competència o un recurs d'inconstitucionalitat**. La seva presència en el nostre text constitucional és deguda a l'efecte d'imitació del contingut d'altres textos constitucionals d'estats descentralitzats que es van tenir en compte a l'hora de la seva elaboració.

Per exemple, l'article 6.2 de la Constitució del Estats Units d'Amèrica o l'article 31 de la Constitució alemanya de 1949.

3) **La clàusula de supletorietat del dret estatal** estableix que

"El dret estatal serà, en tot cas, supletori del dret de les comunitats autònomes"

(art. 149.3 *in fine*)

Intenta evitar les anomenades llacunes legals, supòsits en els quals no hi ha una norma aplicable a un cas concret. Així, tenint en compte l'obligació legal de jutges i de tribunals de resoldre els casos que se'ls presenten i de la prohibició de *non litis*, és a dir, de no deixar sense decisió cap assumpte que tenen entre mans, el constituent va introduir la clàusula per tal d'evitar llacunes legals.

Aquesta clàusula tenia sentit sobretot en els primers moments de posada en marxa del model autonòmic, ja que les comunitats autònomes no podien, de cop, elaborar una normativa sobre tots els àmbits en què tenien competència. Aleshores, semblava raonable d'aplicar temporalment la legislació de l'Estat de manera supletòria. Ara bé, aquesta clàusula només resulta aplicable quan els mecanismes per a poder suplir les llacunes legals de cada ordenament autonòmic no poden resoldre el dèficit normatiu.

En tot cas, cal tenir molt clar que es tracta d'una clàusula d'aplicació del dret i no d'atribució de competències. És a dir, **en cap cas la clàusula de supletorietat del dret estatal no atribueix competències a l'Estat**, ja que el dret estatal només s'aplicarà mentre una comunitat autònoma no reguli la matèria. Així, en el moment que la comunitat aprovi una normativa que reguli la matèria es deixarà d'aplicar el dret de l'Estat, encara que prèviament s'hagi hagut d'aplicar per manca de normativa autonòmica. I en tot cas, ha de ser l'aplicador del dret i no el legislador estatal el que determini quan cal recórrer a la supletorietat del dret estatal.

Nota a la clàusula de supletorietat

La clàusula de supletorietat no implica que l'Estat estigui legitimat per a legislar en àmbits sobre els quals no té competència amb l'argument que la seva normativa serà, només, supletòria de la de les comunitats autònomes (vegeu, per exemple, STC 118/1996, de 27 de juny, i STC 61/1997, de 20 de març).

2.2. Les tipologies competencials

Per tal de comprendre millor les diverses tipologies de competències de la Generalitat de Catalunya, és **necessari diferenciar entre què es considera una matèria i què es considera una funció**.

La matèria fa referència a l'objecte de la competència, al contingut d'aquesta, al camp de la realitat sobre el qual la competència habilita per a actuar. Són exemples de matèries la pesca, l'urbanisme, els transports, la seguretat ciutadana, les presons, etc. Si es diu que la Generalitat de Catalunya té competència en matèria d'urbanisme, s'està dient que pot actuar dins d'aquest camp. Ara bé, amb això no en tenim prou, necessitem saber quines actuacions pot dur a terme la Generalitat en aquest camp. Per solucionar aquest problema hem d'acudir al segon aspecte del concepte de competència, la funció.

La funció es refereix a què es pot fer sobre una matèria, a la potestat concreta que pot dur a terme un ens o òrgan en un determinat camp material, és a dir, les potestats públiques d'actuació sobre un àmbit concret. Fins ara,

seguint la jurisprudència del Tribunal Constitucional i l'Estatut d'autonomia de 1979, trobàvem, bàsicament, funcions normatives i executives. Les funcions normatives podien ser diverses i incloure només l'elaboració de normes bàsiques, de legislació de desenvolupament, tota la normació (amb la sola exclusió dels reglaments d'autoorganització), etc. La funció executiva no incloïa fins ara cap potestat normativa, excepte l'esmentada potestat reglamentària d'autoorganització. Com veurem tot seguit, l'Estatut d'autonomia de 2006 inclou ara, dins de la funció executiva de la Generalitat de Catalunya, la potestat reglamentària per a l'elaboració de les disposicions necessàries per a l'execució de la normativa estatal.

És difícil elaborar una classificació de les tipologies competencials derivades de la distribució constitucional i estatutària de les competències entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya que tingui una acceptació unànime de la doctrina i la jurisprudència, ja que fins i tot el Tribunal Constitucional ha utilitzat en diversos moments terminologies diferents. Per això ens limitarem a definir **les tipologies competencials segons l'EAC de 2006: exclusives, compartides, executives i de participació**. De fet, l'Estatut dedica tot un capítol a definir la tipologia de les competències (capítol I del títol IV), i un article específic per a cada un dels tres primers tipus, *exclusives* (art. 110 EAC), *compartides* (art. 111 EAC) i *executives* (art. 112 EAC), però de la resta de l'articulat de l'Estatut també es desprèn clarament l'existència d'un quart tipus de competència, la de *participació*.

En tot cas, la STC 31/2010 ha desactivat el sentit i l'objectiu de la reforma estatutària, perquè impedeix avançar en l'asimetria i la bilateralitat dins l'Estat autòmic, ignora el pacte polític produït en el procés d'elaboració, i limita de manera important la possibilitat de desenvolupament de les competències de la Generalitat enunciatades al títol IV de l'EAC. A més, el Tribunal Constitucional reivindica l'exclusivitat de la definició en darrera instància de tots els preceptes i categories juridico-constitucionals, de manera que aquesta funció no es pot deixar, a parer seu, a l'EAC (segons es desprèn del f. j. 57). Un exemple significatiu el tenim en relació amb la clàusula "en tot cas" que s'observa al llarg de tota la llista de matèries sobre les quals la Generalitat exerceix les seves competències, qualificada amb un valor "meramente descriptivo e indicativo" (f. j. 64).

Consulta recomanada

Marc Carrillo (2011). "Después de la sentencia, un Estatuto desactivado". A: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* (núm. 15).

2.2.1. Les competències exclusives

Hem d'entendre com a competències exclusives aquelles tipologies en què **l'òrgan que n'és titular té totes les potestats públiques –totes les funcions– sobre una matèria**. L'art. 110 EAC delimita amb precisió quines funcions corresponen a la Generalitat en els casos de les matèries sobre les quals té competència exclusiva:

"[...] la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva. Correspon únicament a la Generalitat l'exercici d'aquestes potestats i funcions, mitjançant les quals pot establir polítiques pròpies."

Sota aquest qualificatiu de *competències exclusives* trobem a l'Estatut, entre altres, les següents: agricultura (art. 116.1), aigües que pertanyin a conques hidrològiques intracomunitàries (117.1), caça i pesca fluvial (119.1), regulació de les caixes d'estalvi amb domicili a Catalunya (120.1), comerç i fires (121.1), consum (123), cooperatives (124), cultura (127.1), habitatge (137.1), indústria (139), ports, aeroports i heliports que no tinguin la qualificació legal d'interès general (140.1), jocs, apostes i casinos si l'activitat es duu a terme íntegrament dins del territori de Catalunya (141.1).

Tot i la importància de les potestats que integren la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya, cal tenir present que això no significa que tota la matèria en qüestió estigui absolutament a la seva disposició. Els àmbits competencials no són compartiments estancs que no tinguin cap connexió entre ells. Al contrari, sovint coincideixen titularitats competencials diferents. Per exemple, sobre un edifici situat a la vora del mar, que pertany a una empresa que es dedica al transport de mercaderies per mar, incideixen, com a mínim, les competències estatals sobre marina mercant, costes i legislació laboral, i les competències de la Generalitat de Catalunya sobre urbanisme, comerç, indústria, protecció civil, ús de les llengües oficials, etc. És a dir, l'exercici d'una titularitat competencial es pot veure dificultat o condicionat per l'exercici d'una altra titularitat competencial. **Una competència exclusiva de la Generalitat es pot veure limitada o condicionada per una altra competència exclusiva de l'Estat, atès que segons l'article 149.1 CE algunes de les seves competències tenen un caire molt transversal** i afecten diversos àmbits materials, com, per exemple, la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets, relacions internacionals, bases i coordinació de la planificació general de l'economia, hisenda general i deute de l'Estat, o les bases del règim jurídic de les administracions públiques.

L'Estatut actual, a diferència de l'anterior, ha introduït aquestes limitacions a l'hora de definir el contingut d'algunes de les competències exclusives de la Generalitat. L'art. 116 EAC, quan assumeix la competència exclusiva en matèria d'agricultura i ramaderia, inclou l'incís

"respectant el que estableixi l'Estat en exercici de les competències que li atribueix l'article 149.1.13 i 16 de la Constitució",

és a dir, "les bases i coordinació de la planificació general de l'economia" i la "sanitat exterior i les bases i coordinació general de la sanitat". Per tant, l'exercici que faci la Generalitat de Catalunya de la competència exclusiva en matèria d'agricultura haurà de respectar la planificació econòmica de l'Estat, així com les seves normes sanitàries. Cal recordar que **aquesta titularitat estatal de competències de tipus transversal ha estat utilitzada amb freqüència per tal de limitar àmbits competencials que, en principi, semblaven exclusius de la Generalitat**. Aquest fet ha generat una certa inseguretat jurídica, a més de frustració política, per la qual cosa el nou Estatut ha intentat, en la mesura del possible, definir exhaustivament les potestats que inclou cadascuna de les competències assumides per la Generalitat.

Tenint en compte que l'Estatut forma part del bloc de la constitucionalitat i que l'Estat (i el Tribunal Constitucional) hi estan vinculats, la nova redacció –amb molt detall i exhaustivitat– de les competències en el text estatutari intentava evitar "sorpreses" a l'hora de dilucidar conflictes competencials futurs. Ara bé, una de les conseqüències primeres és l'extensió del nou text que resulta molt més llarg que l'anterior.

Exemple de la competència sobre agricultura i ramaderia

Per seguir amb l'exemple de la competència sobre agricultura i ramaderia, l'article 116 EAC, després de l'esment a les competències estatals que cal tenir en compte en l'exercici de la competència exclusiva, diu:

"Aquesta competència inclou en qualsevol cas:

- a) La regulació i el desenvolupament de l'agricultura, la ramaderia i el sector agroalimentari.
- b) La regulació i l'execució sobre la qualitat, la traçabilitat i les condicions dels productes agrícoles i ramaders, i també la lluita contra els fraus en l'àmbit de la producció i la comercialització agroalimentàries.
- c) La regulació de la participació de les organitzacions agràries i ramaderes i de les cambres agràries en organismes públics.
- d) La sanitat vegetal i animal en els casos en què no tinguin efectes sobre la salut humana i la protecció dels animals.

[...]"

I segueix fins a completar cinc apartats més amb continguts concrets de la competència específica.

Així doncs, com a conclusió, hem de tenir present que **la qualificació per part de l'EAC d'una competència de la Generalitat de Catalunya com a exclusiva, exclou de la seva regulació directa l'Estat, però no impedeix que altres competències de l'Estat hi puguin incidir**.

Sobre les competències exclusives de la Generalitat, la STC 31/2010, i també la 137/2010, insisteixen en el caràcter subordinat de l'EAC a la CE i a la mateixa jurisprudència constitucional, i així limiten la capacitat de desplegament de les competències exclusives que pretenia el text estatutari.

2.2.2. Les competències compartides

Són competències compartides aquelles en què

"correspon a la Generalitat la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, en el marc de les bases que fixi l'Estat com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei, excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i aquest Estatut"

(art. 111 EAC) en el redactat inicial, abans de la STC 31/2010. Aquesta sentència declara inconstitucional i per tant nul l'incís que afirma que les bases són "principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei, excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i aquest Estatut". Considera que l'EAC **no pot definir el concepte de legislació bàsica, perquè –com hem vist abans– aquesta funció només correspon al TC.**

Ens trobem davant de supòsits en què l'Estat **pot determinar els principis o el mínim comú normatiu** (que hauran d'estar formalment inclosos en normes que normalment hauran de tenir rang de llei) i la Generalitat en podrà fer el desenvolupament legislatiu i reglamentari, així com dur a terme els corresponents actes d'execució.

Doctrina del TC

D'aquesta manera s'intentava tancar el debat sobre si quan l'Estat tenia competència per a regular les bases sobre una matèria, aquestes havien d'estar o no recollides amb una llei. Es defuig el concepte material de *bases* que, en un primer moment, va ser acollit pel Tribunal Constitucional, i que no comença a variar substancialment fins a la STC 69/1988, de 19 d'abril, on s'accepta la necessitat que les bases estiguin incloses en una llei, tot i que el TC continua admetent que, excepcionalment, les bases puguin incloure's en normes de rang infralegal. Ara, la STC 31/2010 entén que correspon al mateix TC la definició en cada cas de l'abast de la legislació bàsica i que el legislador estatuent no és competent per a fer-ho amb caràcter general, i així condiciona l'activitat estatal. Així, l'Estat pot continuar intervenint en matèries que entengui són de la seva competència amb la font normativa que consideri més adient, en flagrant contradicció amb el que el mateix Tribunal Constitucional havia dit a la STC 69/1988 esmentada.

Són competències qualificades com a compartides per l'Estatut, entre d'altres: l'ordenació del sector pesquer (119.4), les corporacions professionals de dret públic i professions titulades (125.2), l'estructura, l'organització, el funcionament, la disciplina, la inspecció i la sanció de les entitats de crèdit que no siguin caixes d'estalvis, de les cooperatives de crèdit i de les entitats físiques i jurídiques que actuen en el mercat assegurador (126.2 i 4), les activitats de les caixes i altres entitats de crèdit (126.3), la funció pública (136.b), les condicions dels edificis per a la instal·lació d'infraestructures comunes de telecomunicacions, radiodifusió, telefonia bàsica i altres serveis per cable (137.1), la planificació de la indústria (139.2), el medi ambient (144), el mercat de valors i centres de contractació situats a Catalunya (145), la regulació i el control dels serveis de comunicació audiovisual que utilitzin qualssevol dels suports i de les tecnologies disponibles dirigits al públic de Catalunya i les ofertes de comunicació audiovisual, si es distribueixen en el territori de Catalunya (146.1.b), etc.

2.2.3. Les competències executives

Les competències de la Generalitat de Catalunya que l'Estatut qualifica com a *executives* inclouen tant la potestat reglamentària com la funció executiva (art. 112 EAC), és a dir, tant l'aprovació de disposicions per a l'execució de la normativa de l'Estat com els reglaments organitzatius necessaris i els actes administratius necessaris per al seu exercici efectiu. L'Estat pot elaborar i aprovar normes amb rang de llei i els seus reglaments d'execució, mentre que la Generalitat podria elaborar i aprovar reglaments no únicament organitzatius, sinó també normatius o, si es vol dir així, executius de segon grau, és a dir, que executen (i/o concreten) els reglaments estatals d'execució de les lleis.

Ens trobem amb un reglament autonòmic que desenvolupa un reglament estatal. Des d'un primer moment (STC 18/1982, de 4 de maig), la jurisprudència constitucional havia manifestat de manera continuada (sobre la base, entre altres, de l'article 25.2 de l'antic Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979) que en aquelles competències en què la Constitució reservava a l'Estat la "legislació", calia entendre que es referia tant a les lleis i normes amb rang de llei com als reglaments d'execució, de manera que les CA –la Generalitat en el nostre cas– no tenien cap potestat normativa sobre la matèria, excepte els reglaments organitzatius necessaris per al bon funcionament dels serveis administratius dedicats als actes de gestió i d'execució. Ara, per tal d'introduir un àmbit normatiu propi de la Generalitat en aquests casos i no contrariar frontalment la jurisprudència constitucional, el nou precepte estatutari estableix la potestat reglamentària de la Generalitat, que ha de respectar la potestat reglamentària estatal. La STC 31/2010 ha fet una declaració interpretativa (f. j. 61) de la potestat reglamentària executiva de la Generalitat, tot entenent que és constitucional sempre que s'entengui que no fa referència a una potestat reglamentària general, i sí a reglaments interns d'organització dels serveis d'execució, i d'ordenació funcional de la competència executiva autonòmica.

Entre les competències executives que recull l'Estatut trobem: arxius, biblioteques, museus i els centres de dipòsit cultural de titularitat estatal situats a Catalunya la gestió dels quals no es reservi expressament l'Estat (127.2), salvament marítim (132.3), autorització de treball als estrangers la relació laboral dels quals s'acompleixi a Catalunya (138.2), comunicacions electròniques (140.7), notaries, registres públics de la propietat, mercantils i de béns mobles (147.1), Registre Civil (147.3), obres d'interès general situades al litoral català (149.4), defensa de la competència en l'exercici de les activitats econòmiques que puguin alterar el mercat en un àmbit que no ultrapassi el territori de Catalunya (154.2), propietat intel·lectual i industrial (155.1 i 2), protecció de dades de caràcter personal (156).

2.2.4. Les competències de participació

A més de les tres grans tipologies competencials que acabem de descriure, l'EAC recull altres competències on **la potestat de la Generalitat se centra en la participació en el procés de presa de decisió de l'Estat en matèries que són de competència estatal.**

En algun cas es tracta de la participació en l'execució d'una matèria (seguretat nuclear, art. 132.4 EAC), i ja hem comentat també la participació en la designació de diferents òrgans de l'Estat (art. 180 i 182 EAC), però l'exemple típic podria ser el de l'art. 133.3 EAC, que estableix

"La Generalitat participa en la regulació i la planificació d'àmbit estatal del sector de l'energia que afecti el territori de Catalunya."

Altres articles on trobem competències d'aquest tipus són: art. 138.3 EAC, participació en les decisions de l'Estat sobre immigració que tinguin una transcendència especial per a Catalunya i, en particular, la participació preceptiva prèvia en la determinació del contingent de treballadors estrangers; l'art 140.2 EAC, participació en els organismes d'abast supraautonòmic que exerceixen funcions sobre les infraestructures de transport situades a Catalunya que són de titularitat estatal; o l'art. 140.4 EAC, participació en la planificació i la programació de ports i aeroports d'interès general. I fora del títol dedicat a les competències, encara trobem la previsió que

"la Generalitat participa en l'elaboració de les decisions estatals que afecten l'ordenació general de l'activitat econòmica en el marc del que estableix l'art. 131.2 de la Constitució." (art. 181 EAC)

En algun cas, però, sembla que la voluntat de la Generalitat ha de ser tinguda en compte de manera vinculant. Per exemple, l'article 141.2 EAC estableix que

"l'autorització de noves modalitats de joc i apostes d'àmbit estatal, o bé la modificació de les existents, requereix la deliberació de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat que estableix el títol V i l'informe previ determinant de la Generalitat."

Troblem casos semblants als articles 125.3 i 127.3 EAC.

En tot cas, cal tenir en compte l'abast material de cada competència després de la interpretació feta per la STC 31/2010.

2.3. Les competències extraestatutàries

A la CE existeixen altres vies que **possibiliten la modificació de les competències de les CA per un sistema diferent al de la reforma de l'estatut d'autonomia corresponent.** Són les següents:

1) **L'article 150.1 CE** preveu la possibilitat que les Corts atribueixin a totes o a alguna de les CA la facultat de dictar, en benefici propi, normes legislatives en matèries de competència estatal. Aquestes normes de les CA hauran de ser

dictades dins del marc dels principis, les bases i les directrius fixats per una llei estatal (**Ilei marc**) que els atribuirà la potestat legislativa en qüestió. Cal tenir en compte que, en aquest cas, l'Estat continua tenint la titularitat de la competència, ja que aquest només delega la potestat normativa a una o més CA. A més, com hem vist, aquesta potestat autonòmica està delimitada pels condicionaments establerts a la Llei estatal de delegació que, fins i tot, establirà formes de control de les Corts sobre les normes legislatives de les CA. Fins ara s'ha utilitzat per a cedir tributs de l'Estat a les CA.

Exemple

Per exemple, la Llei estatal 16/2010, de 16 de juliol, del règim de cessió de tributs de l'Estat a la Generalitat de Catalunya i de fixació de l'abast i les condicions d'aquesta cessió.

2) **L'article 150.2 CE** preveu la possibilitat que les Corts, mitjançant una llei orgànica, transfereixin o deleguin a una o a diverses CA facultats corresponents a matèries de competència estatal que per la seva naturalesa siguin susceptibles de transferència o de delegació. A la pràctica, la diferència entre transferir i delegar resideix en l'esmoreïment dels controls de l'Estat en el primer cas. En el segon cas (delegació), es preveuen teòricament controls més intensos de l'exercici de la competència delegada (vegeu, per exemple, art. 153.2 CE). El mecanisme de la transferència ha estat utilitzat diverses vegades, mentre que el de la delegació, fins ara, només una.

Exemples

Aquest mecanisme ha estat utilitzat diverses vegades per a transferir noves competències a les CA: les lleis orgàniques 11 i 12/1982, de 10 d'agost, transferiren competències a Canàries i a la Comunitat Valenciana respectivament; la Llei orgànica 9/1992, de 23 de desembre, va transferir competències a comunitats autònomes que accediren a l'autonomia per la via de l'art. 143 de la Constitució; les lleis orgàniques 16/1995, de 27 de desembre, i 6/1999, de 15 de desembre, transferiren competències a Galícia, i la Llei orgànica 6/1997, de 15 de desembre, transferí a Catalunya competències executives en matèria de trànsit i circulació de vehicles de motor. Només s'ha utilitzat una vegada per a delegar competències de l'Estat a les CA: la Llei orgànica 5/1987, de 30 de juliol, que delegava competències en matèria de transports per carretera i per cable.

3) **L'article 150.3 CE** permet que l'Estat dicti lleis que estableixin els principis necessaris per tal d'harmonitzar les disposicions normatives de les CA, fins i tot en el cas que es tracti de matèries atribuïdes a la competència exclusiva d'aquestes. Es tracta de les anomenades *lleis d'harmonització*. Per a poder-les tirar endavant cal que les CA hagin dut a terme normatives que no siguin harmòniques, que plantegin contradiccions o divergències notables fins al punt que l'interès de l'Estat es vegi realment amenaçat. Aquest concepte és de difícil precisió, perquè l'interès general de l'Estat està plasmat a l'article 149.1, que concedeix aquestes competències en les matèries considerades d'interès general, per la qual cosa, tot exercitant les competències que li atribueix la Constitució, ja hauria de quedar garantit. Sembla, però, que el constituent, en fer aquest article, reconeixia que hi podia haver un interès general fora de l'art. 149.1 CE. Finalment, també és un requisit imprescindible que les dues cambres, el Congrés i el Senat, per majoria absoluta, hagin acordat la necessitat d'elaborar una Llei d'aquest tipus.

LOHAPA

L'any 1981, poc després de l'intent de cop d'estat del 23 de febrer, es va elaborar un projecte de llei d'aquest tipus –el projecte de Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic, conegut com a LOHAPA–, que fou impugnada davant del TC, el qual declarà inconstitucional (STC 76/1983, de 5 d'agost) la majoria dels seus articles. Finalment, la Llei va quedar desproveïda tant del caràcter de llei orgànica com del de llei d'harmonització. Només es van salvar de la inconstitucionalitat uns quants articles que van entrar en vigor com a Llei 12/1983, de 12 d'octubre, del procés autonòmic.

La STC 76/1983, de 5 d'agost, afirmà que **les lleis d'harmonització són un últim recurs** normatiu que la CE atorga a l'Estat, el qual ha d'utilitzar prèviament tots els altres recursos constitucionalment previstos per tal d'evitar les disfuncions entre la normativa de les comunitats autònomes que afectin l'interès general (recursos d'inconstitucionalitat, conflictes de competència, lleis de bases en les matèries en què l'Estat té competències per a dur-les a terme, etc.).

"Les lleis d'harmonització complementen, no suplanten, la resta de previsions constitucionals",

afirma el TC. D'altra banda, sosté que **les lleis d'harmonització no poden ser orgàniques**, ja que només tenen aquest caràcter les lleis que tracten les matèries per a la regulació de les quals la CE imposa aquella forma de manera expressa, i aquest no és un dels supòsits. Finalment, destaca que **les lleis d'harmonització s'han de limitar als principis necessaris** per a harmonitzar les disposicions de les comunitats autònomes, **però no poden contenir regulacions materials concretes**.

2.4. Els reials decrets de traspassos

Tot i que jurídicament el fet cabdal per a l'assumpció i la transferència de les titularitats competencials de l'Estat a la Generalitat és la inclusió de la competència a l'Estatut d'autonomia, no és un requisit suficient per al seu exercici real per part de la Generalitat de Catalunya. Cal, doncs, traspassar els mitjans a qui exercirà les competències a partir d'aquest moment. De fet, fins que no es produeix aquest traspàs l'Estat està legitimat per a continuar exercint la competència (STC 209/1990, de 20 de desembre).

La disposició transitòria segona del nou Estatut manté la vigència de la disposició transitòria sisena de l'EAC de 1979, tot i que ara el procés és reforçat pels acords previs de la Comissió Bilateral Estat-Generalitat de nova creació. S'estableix el procediment per al traspàs dels serveis lligats a les competències que cal transferir, de la següent manera:

a) Cal constituir una Comissió Mixta Estat-Generalitat, composta paritàriament per membres o representants d'ambdues administracions (central i autonòmica): la Comissió Mixta de Transferències Estat-Generalitat.

- b) Aquesta Comissió haurà d'inventariar els béns i els drets de l'Estat inherents als serveis que s'han de traspasar, concretar els serveis i les institucions que han de ser traspassats i fixar el temps en el qual s'haurà de produir el traspàs.
- c) Els acords de la Comissió prenen la forma de proposta vinculant al Govern de l'Estat i aquest els aprova mitjançant un reial decret.

Per tant, els reials decrets de traspassos són els mecanismes jurídics a través dels quals es plasma el traspàs de mitjans personals i materials per part de l'Estat a la Generalitat, a fi i efecte que les competències puguin ser reals i efectives. És a dir, inclouen una relació dels funcionaris, els edificis, els diners, etc. que passen a la comunitat autònoma com a mitjà indispensable perquè aquesta pugui exercitar les seves competències.

Per tant, cal no confondre en aquest àmbit la funció dels reials decrets de traspassos amb la que realitza l'Estatut d'autonomia, ja que aquest és un text normatiu aprovat finalment pel mateix Estat com a llei orgànica amb un procediment especial d'elaboració i reforma, que té el caràcter de norma institucional bàsica de la comunitat autònoma, i que conté les competències que aquesta assumeix. Per la seva banda, els reials decrets de traspassos no atribueixen mai competències a les comunitats autònomes sinó que transfereixen els mitjans necessaris per a dur a terme unes competències que ja han assumit normativament a l'Estatut d'autonomia.

Consulta recomanada

En relació amb el caràcter i amb el contingut dels reials decrets de traspassos es poden consultar, entre d'altres, les STC 25/1983, de 7 d'abril, FJ 3, 76/1983, de 5 d'agost, FJ 28, 48/1985, de 28 de març, FJ 5, 156/1990, de 18 d'octubre, FJ 2, i 209/1990, de 20 de desembre, FJ 4.

2.5. El territori com a àmbit d'exercici competencial

L'exercici de les competències de la Generalitat, com el de qualsevol organització política, es desenvolupa en un àmbit territorial concret. Com ha dit el TC el territori

"se configura como elemento delimitador de las competencias de los poderes públicos territoriales, y, en concreto, como delimitador de las competencias de las Comunidades Autónomas en su relación con las demás Comunidades y con el Estado (STC 99/1986). Funcionalidad que, reconocida expresamente en los propios Estatutos, dimana de 'la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades' (STC 44/1984), y que sirve directamente, en ocasiones como la presente, al objetivo de atribuir, localizándola en atención al ámbito en que se desarrollan las oportunas actividades materiales [...]."

(STC 132/1996, de 22 de juliol)

L'EAC estableix el principi general que l'àmbit material de les competències de la Generalitat està referit al territori de Catalunya (article 115.1 EAC). Però hi ha excepcions: en els supòsits als quals facin referència l'Estatut i altres disposicions legals que estableixin l'eficàcia jurídica extraterritorial de les disposicions i els actes de la Generalitat.

Entre aquestes excepcions, la principal és segurament l'aplicació de les normes de dret civil català (art. 14.1 EAC i títol preliminar del Codi civil, art. 14 i seg.) pot ser aplicat fora del territori de Catalunya a aquelles persones que mantinguin el veïnatge civil català. Però trobem altres exemples als articles 127.1.d o 134.2 i 4 EAC. També es poden considerar una certa excepció a la territorialitat les previsions que permeten alguns efectes o repercussions fora del propi territori com les contingudes en articles com ara el 118.1, 144.1.e, 145 o 146.1.b EAC.

Així mateix, l'Estatut també preveu la possibilitat d'exercici competència parcial, és a dir, sobre la part d'un objecte situat en el territori de Catalunya, però que el depassa. Així, d'acord amb el que estableix l'art. 115.2 EAC, quan la Generalitat, en els casos en què l'objecte de les seves competències té un abast territorial superior al del territori de Catalunya, només les exerceix sobre la part d'aquest objecte situada en el seu territori (sens perjudici dels instruments de col·laboració que s'estableixin amb altres ens territorials o, subsidiàriament, de la coordinació per l'Estat de les comunitats autònomes afectades).

Podem concloure que –amb les excepcions apuntades– els òrgans que integren la Generalitat de Catalunya no poden dur a terme actuacions jurídicament vàlides fora del territori de Catalunya, atès que tant les seves normes com els seus actes estaran mancats aleshores de legitimitat competencial.

2.6. La conflictivitat competencial

2.6.1. Les relacions de col·laboració i de conflicte entre els diversos ens territorials de poder

Cap precepte constitucional estableix explícitament l'obligació de les diverses instàncies territorials de contribuir a la resolució de conflictes, de promoure mecanismes de col·laboració i de compartir informació quan així sigui necessari per a l'exercici de les seves competències. Ara bé, l'Estat de les autonomies és un Estat compost que necessita la cooperació entre les seves parts per tal de servir els interessos generals amb eficàcia i eficiència (art. 103 CE). Així, l'exercici de les competències respectives requereix la col·laboració entre l'Estat

i la Generalitat, en aplicació de la lleialtat institucional mútua, allò que els alemanys qualifiquen com a *lleialtat federal (Bundestreue)*, i que també ha estat destacat pel Tribunal Constitucional (STC 46/1990, de 15 de març).

A nivell infraconstitucional, però, trobem alguns exemples clars d'aquest mandat de lleialtat. Així, la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del procés autonòmic, estableix la possibilitat que tant l'Administració de l'Estat com les administracions de les comunitats autònomes es puguin demanar entre elles la informació necessària per a l'exercici de les seves competències, i l'obligació de l'Administració requerida de subministrar la informació. També estableix la necessitat de constituir conferències sectorials entre les comunitats autònomes i l'Estat per tal d'establir mecanismes de coordinació i de col·laboració (art. 4), aspectes que hem estudiat al mòdul "Les relacions institucionals de la Generalitat" sobre les relacions institucionals de la Generalitat.

En termes generals, es poden distingir tres grans mecanismes de col·laboració: **l'auxili, la coordinació i la cooperació**. L'auxili comporta que una instància de poder manté una actitud positiva perquè l'altra pugui exercir amb normalitat la seva competència (art. 4 de la Llei estatal 4/1999, de 13 de gener, de modificació de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú). La coordinació implica que l'Estat i una o més comunitats autònomes participen en una instància o procediment comú (un exemple són les ja comentades conferències sectorials, o la signatura de convenis) per a un millor exercici de les competències respectives i per a assolir una orientació semblant o comuna, la qual cosa comporta que la coordinació pot estar exigida per llei o ser voluntària. Finalment, la cooperació és el grau més intens de col·laboració entre les instàncies de poder, ja que comporta un autèntic exercici mancomanat de les competències (l'exemple més clar fins avui ha estat la Junta de Seguretat de Catalunya, la qual per al desenvolupament de les seves competències ha requerit la presència paritària de l'Estat i la Generalitat, i la voluntat política de desenvolupar les competències pròpies).

Per la seva banda, la Llei orgànica del Tribunal Constitucional preveu que quan l'Estat i una o diverses comunitats autònomes discrepin sobre la constitucionalitat d'una llei aprovada per una o altra instància, abans d'iniciar la via jurisdiccional, han de debatre el tema en el si d'una comissió bilateral que intenti resoldre les discrepàncies, proposant, si escau, reformes del text en qüestió (art. 33.2).

També cal recordar que el títol V de l'EAC preveu l'obligació de l'Estat i la Generalitat de prestar-se ajuda mútua i col·laboració quan sigui necessari (art. 174) i amb aquesta finalitat, entre altres, crea la Comissió Bilateral Generalitat-Estat (art. 183).

En resum, l'existència de diversos nivells territorials de poder i administració planteja la necessitat d'una coordinació i col·laboració que faciliti les funcions de tots plegats i ofereix als ciutadans el millor servei possible. En aquesta lògica, l'art. 3 de l'EAC afirma que les relacions de la Generalitat amb l'Estat es fonamenten en el "principi de la lleialtat institucional mútua".

Malgrat el que acabem de dir, és absolutament normal que entre les diverses instàncies territorials de poder es produeixin conflictes i que, fins i tot en algunes ocasions, aquests conflictes no es puguin resoldre de manera consensuada o negociada i, per tant, calgui recórrer a un tercer perquè els resolgui. Això no és cap anomalia, sinó una situació freqüent als estats descentralitzats o compostos. Els conflictes tenen origen en l'exercici considerat il·legítim d'una competència segons l'ens que inicia el procediment. L'òrgan previst per a resoldre aquest tipus de controvèrsies és el Tribunal Constitucional. Ara bé, també és possible que es plantegin conflictes davant de la jurisdicció ordinària, com es comenta més endavant.

Efectivament, és en la via jurisdiccional on tenen lloc la majoria de resolucions de conflictes competencials. Tot i així, la via de la negociació prèvia és un requisit en ocasions facultatiu i en d'altres, obligatori. Mecanismes de negociació són la possibilitat de signar convenis o acords, o si és el cas crear conferències sectorials, i fins i tot en ocasions la llei estableix l'obligatorietat d'intentar solucions negociades, com en el supòsit de l'art. 33 LOTC, que possibilita que s'allargui fins a nou mesos el termini per tal d'interposar el recurs d'inconstitucionalitat, i permet un període de sis mesos per tal d'arribar a acords i, en cas contrari, s'aplica el termini legal de tres mesos per a interposar el recurs.

Vies per a les controvèrsies competencials

Recordem que les controvèrsies competencials entre l'Estat i una comunitat autònoma es canalitzen a través del recurs d'inconstitucionalitat (si la base és una llei) o dels conflictes de competències (si la base és una norma infralegal).

Així doncs, els supòsits en què es poden donar les controvèrsies *ordinàries* són fonamentalment dos:

1) Que una comunitat autònoma cregui que una llei o una norma amb valor de llei de l'Estat envaeix les seves competències o la situació inversa (que sigui l'Estat qui creu que una llei autonòmica envaeix les seves competències). Cal recordar, però, que tant l'Estat com les CA poden impugnar una llei pel fet de considerar-la inconstitucional encara que no afecti les seves competències. L'únic òrgan competent és el Tribunal Constitucional mitjançant el recurs d'inconstitucionalitat, que pot ser interposat pel president del Govern, cinquanta diputats, cinquanta senadors, els executius i els legislatius autonòmics i el Defensor del Poble.

2) Que una comunitat autònoma o l'Estat creguin que una norma amb rang reglamentari, o un acte administratiu de l'altra instància territorial afecta les seves competències assignades directament per la Constitució, els estatuts, les lleis orgàniques o ordinàries dictades per l'Estat per a delimitar-ne els àmbits competencials. Tot i que l'únic òrgan competent per a resoldre un conflicte constitucional de competències com a tal és el Tribunal Constitucional, perquè el que es discuteix és qui és el titular d'una competència en funció d'allò que diu la Constitució i l'Estatut d'autonomia, bàsicament, és possible també el seu plantejament davant de la jurisdicció ordinària. Ara bé, en aquest darrer cas la raó del plantejament no és tant que es tracta d'un conflicte de competències com que l'acte o disposició administrativa de què es tracti vulnera la llei o la Constitució. Recordem que els tribunals ordinaris –en aquest cas de la jurisdicció contenciosa administrativa– són perfectament competents per a resoldre sobre la legalitat o la constitucionalitat de les normes de rang reglamentari (art. 6 de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial). De fet, l'article 61.2 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional reconeix la possibilitat de recórrer als tribunals ordinaris en establir que quan es plantegi un conflicte de competències davant el TC

"con motivo de una disposición, resolución o acto cuya impugnación estuviere pendiente ante cualquier Tribunal, éste suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto constitucional."

Nota

L'alternativitat entre la jurisdicció contenciosa administrativa i el Tribunal Constitucional comporta que en el primer cas es discuteix la legalitat d'una disposició reglamentària i, en el segon, la titularitat competencial a partir del bloc de constitucionalitat.

A més d'aquests dos supòsits de controvèrsies que podríem considerar ordinàries, **cal esmentar també l'existència d'un instrument excepcional en mans de l'Estat per tal d'exigir a les comunitats autònomes el compliment de les seves obligacions constitucionals. Es tracta de la via coercitiva de l'article 155 CE.**

Lectura recomanada

Xavier Ballart (1987). *Coerció estatal i autonomies. L'article 155 de la Constitució de 1978*. Barcelona: EAPC.

Amb una interpretació força oposada a l'anterior:

Eduardo Vírgala Foruria (2005). "La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución". *Revista Española de Derecho Constitucional* (núm. 73, pàg. 55-110).

Aquest article preveu un mecanisme en virtut del qual el Govern pot obligar coactivament les CA a complir les obligacions que es derivin de la CE i de les lleis, **quan l'incompliment de les quals suposi un greu atemptat contra "l'interès general d'Espanya"** (art. 155.1 CE). Teòricament no és una via per suspendre globalment l'autonomia d'una comunitat, però a la pràctica, segons quina interpretació i aplicació es fessin d'aquesta possibilitat "d'adoptar mesures necessàries" per obligar al compliment d'obligacions constitucionals o estatutàries o per tal de protegir l'interès general esmentat, es podria estar molt

a prop d'una mena de suspensió *de facto* de l'autonomia. Es tracta d'un **mecanisme excepcional** al qual només es pot recórrer un cop utilitzats tots els mecanismes habituals que té l'Estat per a controlar la legalitat i la constitucionalitat de l'actuació de les CA (recursos contenciosos administratius, recursos d'inconstitucionalitat, conflictes de competència, etc.), i no un mecanisme que es pugui utilitzar inicialment i sense justificació. **Cal seguir el procediment previst:** requeriment del Govern estatal al president de la comunitat autònoma instant-lo que compleixi les obligacions establertes a la CE i a les lleis; desatenció del requeriment per part d'aquell president; aprovació de la utilització d'aquest mecanisme per part de la majoria absoluta del Senat, i execució de les mesures necessàries. És a dir, es pot tractar simplement de donar les ordres oportunes a les autoritats autonòmiques, però també d'intervenir directament en la competència autonòmica en el cas que les autoritats autonòmiques es resistissin a complir les seves obligacions (utilitzant els mitjans necessaris per a fer efectiva l'actuació de la competència autonòmica). Cal dir que fins al moment aquest mecanisme no ha estat utilitzat mai, i potser cal pensar que l'**èxit més gran seria que mai no fos aplicat**, ja que la seva aplicació suposaria un fracàs de l'Estat de les autonomies, i les conseqüències polítiques són difícils de preveure.

2.6.2. Les controvèrsies competencials davant del Tribunal Constitucional

A continuació analitzarem els diferents supòsits en els quals la LOTC estableix procediments per tal de resoldre conflictes entre l'Estat i una comunitat autònoma: el conflicte de competències en sentit estricte; el recurs d'inconstitucionalitat i el procediment autònom del títol V LOTC segons els qual el Govern central pot impugnar qualsevol activitat normativa o no de les CA per motius d'inconstitucionalitat no competencial.

Els conflictes de competències

Es dona un conflicte de competència entre l'Estat i una CA, o entre aquestes entre si, quan hi ha una actuació, normativa o no, o l'omissió d'una actuació, per part d'algun dels ens citats que està mancat de legitimació competencial segons algun d'aquests altres. Aquests conflictes **poden ser de dos tipus: conflictes de competència *positius*, quan dos ens territorials s'atribueixen la titularitat o un determinat exercici d'una competència.** És a dir, tots dos volen actuar en un àmbit en què, teòricament, només en pot actuar un; i ***conflictes de competència *negatius*, quan dos ens territorials declinen la titularitat o l'exercici d'una determinada competència.*** És a dir, ningú no actua en un determinat àmbit on algú hauria d'actuar.

1) Els conflictes positius de competències

Són els més habituals. En aquest supòsit, segons els art. 62 i 63 LOTC, els òrgans legitimats per a iniciar el procediment són **els òrgans executius (governos) dels diferents ens territorials (Estat o CA)**.

La finalitat dels conflictes de competències és la declaració de la titularitat competencial de l'Estat o d'una comunitat autònoma a partir del repartiment constitucional de competències. En el cas dels conflictes positius de competència sempre trobarem com a objecte disposicions o resolucions de l'Estat o de les CA, dictades sense competència segons l'ens impugnant. La jurisprudència constitucional ha interpretat en sentit molt ampli el tenor literal de l'art. 61 LOTC, el qual estableix que es poden plantejar conflictes de competència contra "disposicions, resolucions i els actes emanats dels òrgans de l'Estat o dels òrgans de les comunitats autònomes". Cal entendre que s'han d'excloure les normes amb rang de llei com a objecte directe dels conflictes de competències, ja que el camí a seguir per tal d'impugnar la constitucionalitat de les lleis és el recurs de constitucionalitat, com hem dit reiteradament. Ara bé, pot ser que la competència en qüestió hagi estat atorgada per una llei i que, llavors, calgui plantejar-se la constitucionalitat d'aquesta llei per poder saber quin és l'òrgan titular de la competència. Només d'aquesta manera indirecta pot concretar-se un conflicte de competència en una norma amb rang de llei, i en aquest cas s'ha de tramitar com un recurs d'inconstitucionalitat a fi i efecte que les Corts siguin escoltades a la tramitació, cosa que no s'esdevé en el cas del conflicte de competència degut al fet d'estar pensat per a discutir a l'entorn de normes situades per sota de la llei.

Pel que fa al procediment, en els conflictes positius **es poden donar dos supòsits**:

a) Que el procediment s'iniciï a instància del Govern de l'Estat. Si el Govern estatal considera que una disposició o una resolució d'una comunitat autònoma no respecta l'ordre de competències establert per la CE, els estatuts d'autonomia i la resta de lleis que pugin tenir funcions de delimitació competencial, **pot formalitzar directament davant del TC el conflicte de competència** corresponent en el termini de dos mesos des de la publicació de la resolució o disposició en qüestió. **També pot requerir prèviament la CA** perquè derogui o anul·li la disposició o la resolució en qüestió.

b) Que el procediment s'iniciï a instàncies d'una comunitat autònoma. En aquest cas, l'executiu autonòmic corresponent **haurà de requerir prèviament el Govern de l'Estat o de l'altra CA**, segons els casos, en l'esmentat període de dos mesos perquè derogui o anul·li la disposició, resolució o acte en qüestió. I només en el cas que l'ens requerit no atengui el requeriment en el termini d'un mes la comunitat autònoma podrà interposar un conflicte de competència davant del TC.

En qualsevol dels dos casos, un cop interposat el conflicte davant del TC, aquest en comunica la interposició a l'òrgan que ha emès la disposició, la resolució o l'acte perquè presenti les seves al·legacions i, posteriorment, estudia el cas i dicta sentència.

La interposició del conflicte **quan el conflicte és interposat pel Govern estatal, pot aconseguir la suspensió de la vigència de la disposició o resolució autonòmica** acollint-se a l'art. 161.2 CE. **Aquesta suspensió ha de ser ratificada o anul·lada pel TC en un termini no superior a cinc mesos.** En canvi, si el conflicte és interposat per un executiu autonòmic, només pot sol·licitar del TC la suspensió de la disposició, la resolució o l'acte de l'Estat al·legant perjudicis de difícil o impossible reparació per a la comunitat autònoma. El TC pot acordar o denegar lliurement la suspensió sol·licitada.

La sentència, segons l'art. 66 LOTC, **declararà la titularitat de la competència controvertida**, i, si escau, l'anul·lació de la disposició, la resolució o l'acte que va originar el conflicte en la mesura que estiguin viciats per incompetència. En qualsevol cas, **la sentència vincula tots els poders públics i té plens efectes davant de tothom**; des del dia de la seva publicació; té valor com a doctrina jurisprudencial més enllà del cas concret i entre les parts del conflicte.

2) Els conflictes negatius de competències

Els conflictes negatius de competències només poden ser interposats pel Govern central i pels particulars afectats per la inhibició dels ens corresponents. L'objecte és la inexistència d'actuació de l'ens considerat competent per part de l'impugnant (art. 68 a 72 LOTC).

a) En el cas que sigui interposat per un particular, el procés fins a poder arribar al TC és llarg i difícil. La persona física o jurídica ha de presentar una pretensió davant de l'Administració corresponent (de l'Estat o d'una CA) i que aquesta no la resolgui, al·legant incompetència. Posteriorment, haurà de presentar el recurs administratiu corresponent contra la decisió de l'Administració declarant-se incompetent. Aquest haurà de ser desestimat i en la resolució en què es comuniqui la desestimació s'haurà d'assenyalar quina és l'Administració competent en la matèria. El particular haurà de reproduir la pretensió davant de l'òrgan executiu col·legiat de l'Administració declarada competent per a la resolució del recurs esmentat. Si aquesta es declara incompetent, el particular podrà interposar aleshores el conflicte de competència davant del TC. El procediment serà el mateix que s'ha exposat per als conflictes positius.

b) En el cas que sigui interposat pel Govern de l'Estat és preceptiu que prèviament a la interposició del conflicte es faci un requeriment a la CA considerada competent perquè actuï; si l'executiu requereix no atén el requeriment, llavors es pot interposar conflicte de competència davant del TC, que serà

tramitat també de la mateixa manera que els conflictes positius. A hores d'ara no s'ha plantejat mai cap conflicte d'aquesta classe. **La sentència del TC declararà la titularitat de la competència i establirà, segons escaigui, un termini perquè la CA declarada competent exerciti l'atribució requerida o la declaració d'improcedència del requeriment.**

En el cas dels conflictes instats per particulars, un cop s'hagi publicat la STC que declara l'Administració competent per a conèixer de la pretensió origen del conflicte, els particulars veuen reoberts els terminis per a reproduir-la davant de l'Administració declarada competent. Tenim molt poca experiència sobre aquests procediments, i en els pocs casos que han acabat en sentència (STC 156/1990, de 18 d'octubre, i STC 37/1882, de 23 de març) a més, van declarar que l'assumpte en qüestió no era competència de la jurisdicció constitucional i, coherentment, no van entrar al fons del problema.

En qualsevol cas, **la sentència vincula tots els poders públics des del dia de la seva publicació.** Ara bé, **només serveix per a solucionar el cas en qüestió**, ja que cal recordar que el TC no està vinculat per la seva pròpia jurisprudència. Però, tot i que això és cert, cal tenir en compte que moltes vegades el TC s'autocita, és a dir, en moltes sentències l'Alt Tribunal fa referència a altres sentències anteriors per a fonamentar el cas en qüestió, fet que comporta, a la pràctica, que sigui freqüent que les STC puguin tenir valor més enllà del cas concret.

El recurs d'inconstitucionalitat

Quan l'objecte del conflicte és una norma amb rang de llei, com hem explicat, el procediment que s'ha de seguir és el del recurs d'inconstitucionalitat (art. 67 LOTC). Estan legitimats per a interposar el recurs el president del Govern central, el Defensor del Poble, cinquanta diputats, cinquanta senadors, i els òrgans executius i legislatius de les comunitats autònomes. En aquest darrer cas, l'art. 32 LOTC exigeix que la llei sigui estatal i "pugui afectar el seu propi àmbit d'autonomia". Després d'una primera interpretació restrictiva d'aquesta expressió, que l'associava a les competències autonòmiques, es va entendre que les comunitats autònomes actuen també en la defensa de l'interès general i de la depuració objectiva de l'ordenament jurídic (STC 199/1987, de 8 de gener, STC 28/1981, de 14 de febrer, STC 56/1990, de 29 de març, STC 61/2007, de 26 de març).

El termini d'interposició del recurs és de tres mesos des de la publicació de la llei, **però hi ha una excepció** que allarga el termini. La reforma de la LOTC operada per la Llei orgànica 1/2000, de 7 de gener, va establir que **el president del Govern o els òrgans col·legiats executius de les comunitats autònomes, poden interposar el recurs en el període de nou mesos**, si s'ha iniciat una etapa de negociació, amb la idea d'arribar a algun acord i evitar així el conflicte davant del TC. Com hem vist abans, aquesta ampliació del termini per a facilitar la via negocial exigeix diversos requisits: la reunió de

la Comissió Bilateral de Cooperació entre l'Administració de l'Estat i la Comunitat Autònoma, a instància de qualsevol de les dues parts; que aquesta Comissió arribi a un acord sobre l'inici de les negociacions que pot comportar propostes de modificació del text normatiu; que les parts implicades posin en coneixement del TC l'acord, dins els tres mesos següents a la publicació de la llei i que aquest es publiqui en el BOE i en el diari oficial de la comunitat autònoma (art. 33 LOTC).

Només quan la interposició del recurs ha estat feta pel Govern de l'Estat i s'invoca per part d'aquest l'article 161.2 CE se suspèn la vigència i l'aplicació de la llei (art. 30 LOTC). En el cas d'un conflicte de base legislativa l'aplicació d'aquest precepte mostra una desigualtat important entre les parts, i una subordinació excessiva del legislador autonòmic als interessos del Govern central. Tot i això, la suspensió automàtica només dura cinc mesos, i després ha de ser aixecada o mantinguda per resolució del Tribunal Constitucional.

L'estimació del recurs comporta la declaració de nul·litat de la norma amb rang de llei impugnada, com en tots els recursos d'inconstitucionalitat (art. 39.1 LOTC). Aquestes sentències tenen valor de cosa jutjada, vinculen tots els poders públics i tenen efectes generals des de la data de la publicació al BOE (art. 38.1 LOTC).

El procediment establert al títol V de la LOTC

L'article 161.2 CE ha estat desenvolupat pel legislador (LOTC) no tan sols com un mecanisme automàtic en mans del Govern central, en clara asimetria processal amb les comunitats autònomes, sinó que a més ha donat lloc a un procediment específic, el del títol V de la LOTC.

L'objecte d'aquesta impugnació són disposicions i resolucions adoptades pels òrgans de les comunitats autònomes de rang infralegal, que el Govern central consideri inconstitucionals per un motiu diferent del competencial. L'art. 77 LOTC diu efectivament "sigui quin sigui el motiu en què es basi". Concretament el TC ha dit sobre això:

"[...] el art. 161.2 de la Constitución no limita la impugnación prevista en el mismo, a que la infracción de los preceptos constitucionales en que ha de apoyarse la impugnación quede limitada a los supuestos en que esté en juego la competencia; sino que, como dice el precepto expresamente y sin restricción alguna, 'el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas'. De ahí que en desarrollo de este precepto, el art. 77 de la LOTC disponga que la impugnación regulada en el Título V, 'sea cual fuere el motivo en que se base, se formulará y sustanciará por el procedimiento previsto en los arts. 62 a 67 de esta Ley'. No entraña, pues, una interpretación extensiva del art. 161.2 de la C.E., encuadrar la impugnación dentro de ese precepto; supone utilizar un cauce adecuado y seguir el procedimiento expresamente previsto en el Título V de la LOTC."

(STC44/1986, de 17 d'abril, FJ 1)

D'aquesta manera, el Govern de l'Estat té a les mans una nova concreció de l'art. 161.2 CE (a banda de quan presenta un recurs d'inconstitucionalitat contra una llei autonòmica o un conflicte de competències d'acord amb una norma autonòmica) per a suspendre la seva eficàcia, immediatament, tot i que el Tribunal Constitucional l'haurà de confirmar o aixecar en el termini de cinc mesos.

La tramitació d'aquestes impugnacions es canalitza a través dels tràmits processals dels conflictes positius de competència, però només pel que fa a la substanciació del procediment. Ara bé, el procediment del títol V LOTC configura un procediment en mans del Govern de l'Estat que és l'únic que el pot plantejar. L'ATC 135/2004, de 20 d'abril, que no admeté a tràmit la impugnació del Govern amb relació a l'anomenat *pla Ibarretxe*, va posar en relleu aquest procediment, utilitzat en molt poques ocasions.

Resum

A partir d'allò que s'estableix a l'EAC, en aquest mòdul s'han descrit els tipus de normes jurídiques emanades de la Generalitat, tant amb rang de llei com reglamentari. El sistema de fonts del dret a Catalunya parteix de l'Estatut d'autonomia, per la qual cosa les normes produïdes pels poders públics de Catalunya han de respectar aquesta norma institucional bàsica a més de la Constitució. S'ha estudiat la llei, els diferents tipus de llei parlamentària, la naturalesa del reglament parlamentari i les normes governamentals amb rang de llei (el decret legislatiu i el decret llei); per acabar amb l'anàlisi del reglament governamental, les seves classes i la seva posició en el sistema de fonts.

Pel que fa les competències de la Generalitat de Catalunya, s'ha començat estudiant els criteris constitucionals de distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes. Cal aquí recordar el concepte de *bloc de la constitucionalitat*, com el conjunt de normes (Constitució, Estatut d'autonomia i, si escau, altres lleis) que serveixen per a repartir competències. A partir de la diferència entre *matèria* i *funció*, s'han analitzat els tipus de competències estatutàries de la Generalitat de Catalunya, classificades com a exclusives, compartides, executives o de participació. També s'ha de tenir present la possibilitat d'atribuir competències de forma extraestatutària, seguint el que estableix l'art. 150 CE. A més, per a l'exercici de les competències de manera efectiva cal tenir present el paper tan important que tenen els reials decrets de traspassos, i l'abast territorial de les competències, com a criteri general, tot i que amb excepcions.

La conflictivitat competencial entre la Generalitat i l'Estat ocupa una part important d'aquest mòdul, i es completa així el mapa de les seves relacions, que ja s'havia iniciat en el mòdul anterior amb l'explicació de les relacions de col·laboració, en aplicació del principi de la lleialtat institucional recíproca. Abans d'iniciar-se un procediment contenciós les parts implicades han d'intentar debatre el tema i resoldre les discrepàncies. Només quan es demostra que no és possible, entren en escena els mecanismes per tal de reivindicar una competència: el cas del recurs d'inconstitucionalitat –si l'objecte és una norma amb rang de llei– o els conflictes de competències –quan el debat recau en una norma o una disposició de rang infralegal. És aleshores quan el Tribunal Constitucional adquireix un protagonisme com a òrgan arbitral per tal de solucionar els conflictes competencials, en el marc de les estructures d'un Estat compost, com és avui l'Estat espanyol.

Activitats

1. Com podem definir el principi de jerarquia i el principi de competència? Quina aplicació i quin ús tenen dins l'ordenament jurídic?
2. Quina és la posició del Reglament del Parlament dins el sistema de fonts del dret a Catalunya? Quina naturalesa té aquest Reglament?
3. El títol preliminar del Codi civil, d'aplicació general i directa a tot l'Estat, enumera les fonts del dret, i no menciona la jurisprudència com a tal, però tanmateix, l'aproxima a aquestes fonts quan l'esmenta dins el mateix article (6 Cc) i li atribueix la missió de complementar l'ordenament jurídic. Podríem considerar la jurisprudència com una font del dret? Quin és el seu valor? Quins efectes tindria la inclusió de la jurisprudència com a font del dret? Quines funcions hem d'atribuir-li?
4. L'informe de la Comissió d'Experts (2007) sobre una futura llei electoral catalana (http://www20.gencat.cat/docs/governacio/Eleccions/Documents/Infogeneral/Arxius/Informe_final_pdf.pdf), inclou algunes novetats i modificacions en el sistema de representació electoral que s'ha aplicat fins ara (LOREG). Els partits polítics no s'han posat d'acord perquè Catalunya tingui una llei electoral pròpia malgrat el treball de la Comissió d'Experts. És necessària una llei electoral catalana? Considereu adequat el nou sistema de representació en el territori? Quina valoració feu del fet que Catalunya sigui l'única comunitat autònoma que no té una llei electoral pròpia que reguli les eleccions al Parlament autonòmic?
5. Expliqueu quin sentit té la llista de competències prevista a l'article 149.1 CE. A quin principi constitucional respon? Amb quins altres articles de la Constitució la relacionaríeu?
6. Pot un conflicte de competències acabar-se tramitant com un recurs d'inconstitucionalitat? Expliqueu per què?
7. En el cas que la Generalitat de Catalunya vulgui impugnar una disposició de l'Administració de l'Estat perquè considera que vulnera les seves competències, quines vies té per a fer efectiva aquesta reclamació?
8. Amb la distribució de competències que fa l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006, i tenint en compte que la Generalitat té competència executiva en matèria penitenciària (art. 168), continuarà essent aplicable el Reglament general penitenciari que ha estat aprovat pel Govern de l'Estat? Raoneu la resposta.

Exercicis d'autoavaluació

1. Quina posició ocupa l'Estatut d'autonomia de Catalunya dins el sistema de fonts?
 - a) És una norma del mateix rang jeràrquic que la Constitució espanyola.
 - b) Es tracta d'una llei ordinària amb eficàcia limitada dins del territori català.
 - c) Es tracta d'una llei orgànica que és la norma institucional bàsica del territori de la comunitat, segons l'article 147 CE.
 - d) L'Estatut d'autonomia és una llei estatal perquè requereix la seva aprovació per part de les Corts Generals.
2. Els estatuts d'autonomia han de contenir, segons la Constitució espanyola,...
 - a) la denominació de la comunitat que millor s'adeqüi amb la seva identitat històrica.
 - b) la delimitació del seu territori.
 - c) la denominació, l'organització i la seu de les institucions autònomes pròpies.
 - d) Totes les respostes anteriors són correctes.
3. La reforma de l'Estatut d'autonomia...
 - a) l'ha de dur a terme les Corts Generals seguint el mateix procediment de reforma que estableix la Constitució espanyola.
 - b) s'ha de fer amb una llei orgànica estatal, ja que aquestes són jeràrquicament superiors.
 - c) s'ha de dur a terme seguint el procediment que el mateix Estatut recull en l'articulat.
 - d) es duu a terme generalment de la manera com estableix el text de l'Estatut si la iniciativa ha estat presa pel Congrés dels Diputats.

4. Segons el que disposa l'article 147.1 CE, a quina de les següents categories normatives correspon l'actual Estatut d'autonomia?

- a) És una norma autonòmica.
- b) És una norma estatal.
- c) És una norma autonòmica i estatal.
- d) És una llei ordinària.

5. La modificació de l'Estatut d'autonomia requereix...

- a) un quòrum reforçat de 2/3.
- b) un quòrum reforçat de 2/3 i referèndum aprovatori del cos electoral de la comunitat catalana.
- c) majoria absoluta.
- d) aprovació pel Congrés a través de llei orgànica.

6. Pot l'Estat transferir o delegar a les CA facultats corresponents a titularitat estatal?

- a) Mai.
- b) Només si està previst a l'Estatut d'autonomia.
- c) Sempre i en totes les matèries.
- d) Sí, però amb les limitacions derivades de la pròpia naturalesa de les matèries que es deleguin.

7. Quina d'aquestes matèries no pot ser objecte d'una llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut segons l'article 62.2 EAC?

- a) Llengua pròpia i llengües oficials de Catalunya.
- b) Organització, funcionament i atribucions del Govern.
- c) Regulació i planificació de mesures relatives a les emergències i seguretat civil.
- d) Organització territorial de Catalunya.

8. Quina d'aquestes afirmacions sobre la llei de pressupostos no és correcta:

- a) És una llei de vigència anual que s'ha d'aprovar abans del primer dia de l'any.
- b) Conté totes les provisions d'ingressos i de despeses que poden fer els diferents òrgans de la Generalitat.
- c) Té un procediment especial de tramitació.
- d) S'articula en quatre grans parts: l'articulat, l'estat d'ingressos, l'estat de despeses i les autoritzacions.

9. Són modalitats del procediment legislatiu ordinari...

- a) el procediment d'urgència i el de lectura única.
- b) el procediment d'urgència, el de lectura única i l'aprovació de la llei en comissió.
- c) el procediment d'urgència, el procediment ràpid i el de lectura única.
- d) Cap resposta és correcta.

10. La promulgació d'una llei catalana...

- a) és realitzada pel rei.
- b) es tracta d'un acte de compliment obligat que duu a terme el president del Parlament.
- c) és un acte facultatiu del president de la Generalitat.
- d) confereix el número d'identificació i la data corresponent a la llei.

11. Quina afirmació no és correcta?

- a) La delegació de la tramitació i l'aprovació d'iniciatives legislatives a les comissions legislatives permanents l'ha de dur a terme el Ple del Parlament.
- b) La delegació de la tramitació i l'aprovació d'iniciatives legislatives a les comissions legislatives permanents pot ser revocada només si hi ha una causa justa que ho impulsi.

- c) La delegació de la tramitació i l'aprovació d'iniciatives legislatives a les comissions permanents no pot ser sobre la reforma de l'Estatut.
- d) No poden ser objecte de la delegació de la tramitació i l'aprovació d'iniciatives legislatives a les comissions permanents ni les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut ni el pressupost de la Generalitat.

12. A qui correspon la iniciativa per a reformar l'Estatut d'autonomia?

- a) A les Corts generals i al Govern de Catalunya.
- b) Al Parlament català.
- c) Al Senat com a cambra de representació territorial.
- d) Al Parlament, al Govern de la Generalitat i a les Corts Generals.

13. El Reglament del Parlament és...

- a) una norma jurídica, primària i amb força de llei.
- b) una norma jurídica i secundària.
- c) una norma jurídica, secundària i amb rang infralegal.
- d) un reglament administratiu.

14. En quina posició es troba el Reglament del Parlament de Catalunya dins del sistema de fonts?

- a) Entre les lleis i els reglaments.
- b) Entre l'Estatut de Catalunya i les lleis.
- c) Entre els reglaments.
- d) Entre les lleis del Parlament.

15. Quines normes tenen rang de llei?

- a) Els reglaments executius.
- b) Els decrets del Govern.
- c) Els decrets llei i els decrets legislatius.
- d) Només tenen rang de llei les normes que emanen del Parlament.

16. La clàusula residual de doble efecte prevista a l'article 149.3 CE...

- a) fa referència a l'aplicació del dret.
- b) pot servir per a atribuir competències a l'Estat ja que, quan una comunitat autònoma no ha regulat una matèria prevista al seu estatut d'autonomia, perd la competència en favor de l'Estat.
- c) diu que les competències no reservades a l'Estat per part de la Constitució poden ser assumides per les comunitats autònomes si així ho preveuen els seus estatuts; en cas contrari, romanen sota la competència de l'Estat.
- d) fa referència a l'aplicació preferent del dret estatal.

17. Segons el TC, quan l'Estat té competència per a regular les bases d'una matèria...

- a) cap comunitat autònoma no pot tenir competència legislativa sobre la matèria en qüestió.
- b) ha de fixar, en tot cas i sense excepció d'acord amb el que diu el TC, aquestes bases en una norma amb rang de llei.
- c) poden donar-se casos excepcionals en què alguna part d'aquestes bases estiguin contingudes en normes de rang reglamentari.
- d) és l'Estat qui decideix, sense cap limitació, quin és el contingut d'aquestes bases. Un cop presa aquesta decisió ja és inamovible per cap altre òrgan polític o jurisdiccional (inclòs el Tribunal Constitucional).

18. Una competència executiva de la Generalitat...

- a) inclou la potestat legislativa de desenvolupament de les bases estatals.
- b) inclou la potestat d'elaborar les disposicions per a desenvolupar les lleis.
- c) no inclou ni tan sols la potestat reglamentària d'organització.

d) sempre pot ser revocada per l'Estat en el cas que les Corts ho considerin oportú.

19. Un reial decret de traspassos...

- a) és el que determina el règim financer de les CA.
- b) transfereix competències de l'Estat a la Generalitat, quan no és possible fer-ho a través de la reforma dels estatuts d'autonomia.
- c) tècnicament és una norma de rang reglamentari.
- d) és una norma aprovada pel Senat, ja que aquesta és la cambra de representació territorial.

20. Una llei d'harmonització...

- a) és un recurs ordinari i habitual establert per la Constitució a favor de l'Estat per tal de garantir l'interès general davant dels interessos particulars de les CA.
- b) pot afectar matèries de competència exclusiva de les CA.
- c) pot afectar matèries de competència exclusiva de les CA.
- d) ha de ser necessàriament una llei orgànica.

21. El Tribunal Constitucional, en el moment de decidir sobre titularitats competencials (sobre si són de l'Estat o d'una CA),...

- a) ha de basar-se únicament en la Constitució, que és la norma suprema i l'única a la qual està vinculat.
- b) ha de tenir en compte, entre altres normes, l'estatut d'autonomia de la comunitat de la qual es tracti.
- c) ha reconegut que l'Estat té una potestat legislativa indefinida pel fet que el dret de l'Estat és, en tot cas, supletori del de les CA.
- d) té en compte el dret comunitari, ja que podria alterar la distribució constitucional de competències entre l'Estat i les CA.

22. Les lleis orgàniques previstes a l'article 150.2 de la Constitució...

- a) transfereixen la titularitat de la competència de l'Estat a la comunitat autònoma sense necessitat de reformar l'estatut d'autonomia.
- b) no s'han utilitzat mai per a transferir o delegar competències a la Generalitat de Catalunya.
- c) només preveuen la delegació de potestat legislativa en matèries que són competència de l'Estat, respectant, això sí, el marc, les bases i els principis establerts a la mateixa llei.
- d) permeten la transferència o la delegació de facultats corresponents a matèries de titularitat estatal.

23. Un conflicte de competències entre l'Estat i una comunitat autònoma...

- a) ha de ser resolt pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea.
- b) pot ser interposat per un particular, si és negatiu.
- c) només pot ser interposat per l'Estat.
- d) se centra sempre en la competència per a elaborar i aprovar una determinada llei.

24. Una llei marc de delegació (art. 150.1 CE)...

- a) és un recurs ordinari i habitual establert per la Constitució a favor de l'Estat per tal de garantir l'interès general davant dels interessos particulars de les comunitats autònomes.
- b) requereix la majoria absoluta del Congrés i del Senat per a l'aprovació del text definitiu.
- c) permet delegar a les comunitats autònomes potestat legislativa sobre matèries de competència estatal.
- d) ha de ser necessàriament una llei orgànica.

25. Un conflicte de competències negatiu...

- a) no pot ser interposat per un particular.
- b) pot ser interposat per una comunitat autònoma.
- c) pretén dirimir quina de les administracions que han refusat actuar en un cas concret és competent per a fer-ho.

d) no pot ser interposat per l'Estat.

26. Un conflicte de competències positiu...

- a) pot ser interposat per un particular.
- b) exigeix el plantejament d'un recurs previ en la via contenciosa administrativa.
- c) no pot ser mai tramitat com un recurs d'inconstitucionalitat (tot i que l'acte de l'Administració actuant es basi en un precepte legal).
- d) quan el presenta una comunitat autònoma, requereix que aquesta comunitat hagi requerit prèviament el Govern de l'Estat o la comunitat que, des del seu punt de vista, ha actuat sense habilitació competencial i que aquest requeriment hagi estat desatès.

27. La disposició addicional primera de la Constitució...

- a) està pensada per a ampliar les competències dels territoris que hagin tingut règim foral, en el marc, això sí, dels seus estatuts d'autonomia.
- b) va permetre accedir a l'autonomia a Catalunya sense necessitat de seguir el complex procés previst a l'art. 151.
- c) va ser la via d'accés a l'autonomia que va seguir el País Basc.
- d) està pensada per a regular l'autonomia de les CA que han tingut règim foral absolutament al marge del contingut constitucional.

28. La Comissió Mixta de Traspassos en el nou estatut...

- a) és substituïda per l'Agència Tributària de Catalunya.
- b) és substituïda per la Comissió Bilateral Estat-Generalitat.
- c) és substituïda per la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat.
- d) continua vigent.

29. És possible que el Govern de l'Estat impugni per la via del mecanisme de l'article 161.2 CE una reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya ja aprovada per les Corts?

- a) Sí, perquè és una disposició de la Comunitat Autònoma de Catalunya.
- b) No, perquè l'article 161.2 CE no preveu la seva utilització amb normes amb rang de llei i així ho ha confirmat el TC.
- c) No, perquè l'Estatut d'autonomia, un cop aprovat per les Corts, és una norma estatal.
- d) Sí, tant el Govern de l'Estat com les CA poden utilitzar quan vulguin el mecanisme previst en aquest article.

30. Quan la Generalitat de Catalunya, segons l'EAC, té competència compartida sobre una matèria, significa que...

- a) té tant poder legislatiu com reglamentari.
- b) només té potestat reglamentària per a desenvolupar les bases estatals.
- c) només pot executar la normativa estatal.
- d) pot fer les bases de la matèria de què es tracti. Aquestes bases hauran de ser desenvolupades per l'Estat.

31. La conflictivitat competencial entre l'Estat i la Generalitat...

- a) no es pot dilucidar mai davant la jurisdicció del contenciós administratiu.
- b) pot concretar-se en recursos d'inconstitucionalitat, tant del Govern de l'Estat contra les lleis autonòmiques com del Parlament o del Govern de la Generalitat contra lleis estatals.
- c) ha de concretar-se sempre i exclusivament en conflictes de competència formals davant del TC.
- d) ha de ser resolta sempre davant la jurisdicció ordinària (contenciosa administrativa).

32. Les lleis orgàniques previstes a l'article 150.2 CE permeten que l'Estat...

- a) estableixi els principis bàsics que les CA hauran de respectar quan elaborin lleis en matèries que són de la seva competència exclusiva. Caldrà, això sí, que ho autoritzi el Senat.
- b) transfereixi o delegui a les CA facultats corresponents a matèries de titularitat estatal.

- c) transfereixi titularitats competencials a les CA.
- d) únicament delegui potestat legislativa a les CA, que hauran de respectar els principis i les bases que elabori l'Estat.

33. La clàusula de supletorietat del dret estatal prevista a l'article 149.3 CE significa que...

- a) quan una CA no elabori normes en un àmbit material que és de la seva competència exclusiva, perdrà la competència, que passarà a mans de l'Estat.
- b) està prevista per tal d'evitar les llacunes jurídiques, està adreçada als operadors jurídics, però no afecta la distribució competencial.
- c) implica que el dret estatal és sempre superior a l'autonòmic.
- d) obliga l'Estat a aprovar lleis fins i tot en àmbits sobre els quals no té competència per tal que hi hagi llei aplicable si les CA no desenvolupen legislativament les seves competències.

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. c

2. d

3. c

4. c

5. b

6. d

7. c

8. d

9. c

10. d

11. b

12. d

13. a

14. b

15. c

16. c

17. c

18. b

19. c

20. b

21. b

22. d

23. b

24. c

25. c

26. d

27. a

28. d

29. b

30. a

31. b

32. b

33. b

Glossari

Bloc de la constitucionalitat *m* Conjunt de normes que serveixen per a delimitar les competències autonòmiques (la Constitució, l'Estatut d'autonomia i aquelles lleis que dicti l'Estat en el marc de les quals la comunitat autònoma pot exercir la seva competència).

clàusula de prevalença *f* Intent de solució de la col·lisió entre normes estatals i autonòmiques, segons els criteris que les normes de l'Estat prevaldran en cas de conflicte sobre les autonòmiques, en tot allò no atribuït a l'exclusiva competència d'aquestes, però que sembla superflua si es té en compte l'aplicació estricta del principi de competència.

clàusula residual *f* Clàusula de tancament del sistema constitucional de distribució de competències que tracta d'evitar que hi hagi un buit i que ningú no sigui titular d'una competència. Per això les competències no assumides per les comunitats autònomes continuaran en mans de l'Estat.

clàusula de supletorietat *f* Clàusula que intenta solucionar les llacunes legals, per la qual cosa s'estableix la supletorietat del dret estatal, però en cap cas es tracta d'una atribució de competències a l'Estat.

competència *f* Atribucions que l'ordenament jurídic atorga a un poder públic per a exercir determinades funcions sobre una matèria.

competència exclusiva *f* La Generalitat exerceix totes les funcions –normatives i executives– sobre una matèria, tot i que en ocasions l'exclusivitat és relativa.

competència compartida *f* La Generalitat exerceix la potestat legislativa, reglamentària i l'execució, en el marc de les bases que dicta l'Estat.

competència executiva *f* La Generalitat pot exercir la potestat reglamentària i la funció executiva sobre una matèria.

competències extraestatutàries *f pl* Competències atribuïdes per una de les lleis de l'art. 150 CE.

competències de participació *f pl* La Generalitat participa en el procés de presa de decisió de l'Estat en matèries de competència estatal.

conflictivitat competencial *f* Conflictes de competència entre l'Estat i una comunitat autònoma, en el nostre cas, la Generalitat de Catalunya, propis d'un Estat compost com és l'espanyol. La conflictivitat competencial es pot substanciar mitjançant un recurs d'inconstitucionalitat o un conflicte –positiu o negatiu– de competències.

cooperació *f* Relacions interinstitucionals entre l'Estat i la Generalitat, per a un bon exercici de les competències respectives.

decret legislatiu *m* Norma governamental amb rang de llei elaborada a partir de la delegació legislativa del Parlament.

decret llei *m* Norma governamental amb rang de llei dictada en casos d'una necessitat extraordinària i urgent.

distribució constitucional de competències *f* Criteris que trobem a la Constitució per tal de determinar les competències, que són completats per l'Estatut d'autonomia corresponent.

estatut d'autonomia *m* Norma jurídica "materialment constitucional" que completa la Constitució i crea els òrgans i les competències de la comunitat autònoma. Té un doble caràcter, com a norma institucional bàsica de cada comunitat autònoma i com a norma que és aprovada com a llei orgànica per l'Estat, tot i que per un procediment específic. La seva reforma es farà seguint els passos que indiqui el text estatutari.

font del dret *m* Norma elaborada o reconeguda pel poder públic competent.

funció *f* Potestats que un poder públic pot exercir sobre una matèria.

lleï autonòmica *f* Text jurídic aprovat pel Parlament autonòmic (de Catalunya), amb aquest nom, tot seguint els passos del procediment legislatiu –ordinari o especial–, dins de les competències autonòmiques.

matèria *f* Àmbit de la realitat sobre el qual la competència habilita per actuar.

nivells competencials *fpl* Depenent de les vies d'accés a l'autonomia i per circumstàncies relacionades amb el desenvolupament de l'Estat de les autonomies, les diverses CA poden tenir un nivell més o menys homogeni de competències.

ordenament jurídic *m* Conjunt de normes jurídiques que formen part d'un tot ordenat i sistemàtic. Els dos grans criteris d'ordenació de les normes jurídiques són el de jerarquia i el de competència.

promulgació de la llei *f* Acte de signatura que certifica l'aprovació de la llei, que en l'ordenament jurídic català el realitza el president o presidenta de la Generalitat en nom del rei.

principi dispositiu *m* Principi constitucional segons el qual la Constitució no obliga a accedir a l'autonomia sinó que estableix diversos procediments per tal d'accedir-hi. Posa a disposició dels diversos territoris l'exercici del dret a l'autonomia i la concreció a cada estatut.

reials decrets de traspassos *m pl* Mecanisme per a realitzar el traspàs efectiu de les competències, és a dir, els mitjans personals i materials.

reglament *m* Norma infralegal, jeràrquicament subordinada a la llei.

Reglament parlamentari *m* Norma aprovada per la cambra parlamentària, directament vinculada a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia, especialment important perquè regula el funcionament i l'organització del Parlament de Catalunya, i esdevé paràmetre de la estatutarietat de la llei.

Bibliografia

Sobre fonts del dret

Alvarez Conde, Enrique; Tur Alsina, Rosario (2011). "El Estatuto de Autonomía de Cataluña a través de los votos particulares a la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio". A: *Teoría y Realidad Constitucional* (núm. 2, pàg. 315-344).

Barceló, Mercè; Vintró, Joan (coords.) (2008). *Dret Públic de Catalunya* (capítol VI: "Les fonts del dret a Catalunya", pàg. 197-254). Barcelona: Atelier.

Castellà, Josep M. (2004). *La función constitucional del Estatuto de autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.

Folchi Bonafonte, Imma (2008). "El nou reglament del Parlament de Catalunya". A: *Activitat Parlamentària* (núm. 10).

Fossas Espadaler, E. (2011), "El Estatuto tras la sentencia". A: *Teoría y Realidad Constitucional* (núm. 2, pàg. 291-314).

Jiménez Asensio, Rafael (2001). *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del derecho*. Madrid: Marcial Pons.

Porras Ramírez, José M. (2007). *Las reformas estatutarias y el nuevo sistema autonómico de fuentes del derecho*. Cizur Menor: Thomson-Civitas.

Pulido Manuel (2010). *El Estatuto de Autonomía de Cataluña. Anotado con la jurisprudencia sistematizada de la STC 31/2010*. Pamplona: Aranzadi-Thomson Reuters.

Remotti, José Carlos (2011). *El Estatuto de Autonomía de Cataluña y su interpretación por el Tribunal Constitucional*. Barcelona: J. M. Bosch Editor.

Viver Pi-Sunyer, Carles (2005). "En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica jurídicoinstitucional" (núm. 1). A: *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*.

Viver Pi-Sunyer, Carles (2011). "El Tribunal Constitucional, ¿Sempre, només...i indiscutible? La funció constitucional dels Estatuts en l'àmbit de la distribució de competències segons la STC 31/2010". A: *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* (núm. 12, pàg. 363-402). Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics.

Sobre competències

Balaguer Callejón, Francisco (dir.) (2007). *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.

Ballart, Xavier (1987). *Coerció estatal i autonomies. L'article 155 de la Constitució de 1978*. Barcelona: EAPC.

Bernardi Gil, Xavier (2007). *El poder d'administrar en l'Estat autonòmic*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.

Diversos autors (2007). *La distribució de competències en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.

Fossas Espadaler, Enric (2007). *El principio dispositivo en el Estado autonómico*. Madrid: Marcial Pons.

Guillén Lasierra, Francesc (2004). "La modificación extraestatutaria de las competencias autonómicas. El artículo 150 de la Constitución". A: Gavara de Cara, Juan Carlos (ed) *Constitución, desarrollo, rasgos de identidad y valoración en el XXV aniversario (1978-2003)*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials / J.M. Bosch Editor.

Montilla Martos, José Antonio (2006). "La Legislación básica tras las reformas estatutarias". A: *Revista Española de Derecho Constitucional* (núm. 78).

Perez Francesch, Joan Lluís (2007). *La impugnación de disposiciones y resoluciones autonómicas sin rango de ley (working paper núm. 263)*. Barcelona: ICPS.

Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 ("11. Les competències", pàg. 249-381). Barcelona: Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Tornos, Joaquín (2007). "Balance de la distribución de competencias tras la reforma de los estatutos de autonomía". A: *Informe sobre las Comunidades Autónomas 2006*. Barcelona: Institut de dret Públic.

Vírgala Foruria, Eduardo (2005). "La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución". *Revista Española de Derecho Constitucional* (núm. 73, pàgs. 55-110).

