

---

# El marc normatiu, competencial i econòmic de la Generalitat de Catalunya

---

PID\_00248592

Fernando Domínguez García

---

Temps mínim de dedicació recomanat: 3 hores

---





# Índex

<b>Introducció</b> .....	5
<b>Objectius</b> .....	6
<b>1. Les fonts del dret de Catalunya</b> .....	7
1.1. L'estatut d'autonomia com a font del dret .....	7
1.1.1. Posició de l'estatut d'autonomia en l'ordenament jurídic .....	8
1.1.2. Reforma de l'Estatut d'autonomia .....	9
1.1.3. Impugnació de les reformes de l'Estatut d'autonomia ..	10
1.2. Les lleis del Parlament de Catalunya .....	11
1.3. El decret llei i el decret legislatiu .....	16
1.4. El Reglament del Parlament .....	17
1.5. Les normes reglamentàries .....	18
<b>2. Les competències de la Generalitat de Catalunya</b> .....	20
2.1. Distribució de competències .....	20
2.2. Tipologia de les competències .....	21
2.3. El traspàs de competències i la modificació extraestatutària de competències .....	24
2.4. La participació .....	25
2.5. Les relacions amb la Unió Europea i la projecció exterior de les competències .....	26
2.6. El Poder Judicial a Catalunya .....	28
2.7. La resolució de conflictes entre la Generalitat i l'Estat .....	29
<b>3. El marc econòmic i tributari de la Generalitat de Catalunya</b>	32
3.1. Autonomia financera .....	32
3.2. Els recursos de la Generalitat .....	33
3.3. Aspectes institucional del sistema de finançament .....	36
3.4. Sistema de finançament .....	37
3.5. Estabilitat pressupostària .....	38



## **Introducció**

Per a estudiar la posició jurídica de la Generalitat cal no només estudiar-ne les institucions, sinó també entendre'n el marc competencial, normatiu i financer. D'aquesta manera es pot entendre l'abast de l'autonomia política de Catalunya.

## **Objectius**

Els objectius principals d'aquest mòdul didàctic són els següents:

- 1.** Conèixer la distribució de competències entre l'Estat i Catalunya i els principals tipus de competències de la Generalitat.
- 2.** Caracteritzar les diferents fonts del dret de Catalunya.
- 3.** Identificar els paràmetres de l'autonomia de Catalunya.
- 4.** Saber quins són els elements del marc econòmic i financer de la Generalitat.

## 1. Les fonts del dret de Catalunya

El concepte *font del dret* fa referència al tipus o categoria de normes. L'autonomia política de Catalunya implica que la Generalitat produeix normes jurídiques de diferents tipus, que conformen un ordenament jurídic integrat en l'ordenament jurídic estatal.

Hi ha autors que ho categoritzen com un subsistema dins del sistema normatiu estatal, però en la pràctica ambdues conceptualitzacions tenen efectes similars, perquè quan s'afirma que hi ha un ordenament jurídic català no es vol fer referència a un ordenament jurídic aïllat, sinó integrat en un de superior.

D'una banda, és un ordenament jurídic perquè conté un ordre sistemàtic regit per regles i principis, i no és una mera juxtaposició de normes. D'altra banda, cal assenyalar que l'ordenament jurídic català no és un ordenament jurídic independent, sinó autònomament inserit en l'ordenament jurídic estatal perquè comparteix no només normes (la Constitució espanyola com a norma suprema, i l'Estatut d'autonomia, que és una norma estatal i la norma institucional bàsica de Catalunya), sinó també una sèrie de principis i regles comuns. Així mateix, hi ha àmbits materials on normes d'ambdós ordenaments es complementen, com succeeix en casos en què l'Estat aprova la legislació bàsica o la legislació, i després es requereixen actes normatius de la Generalitat, però també quan hi ha competències de tipus transversal o de coordinació estatal, on una mirada exclusiva a l'ordenament català el faria descontextualitzat i parcial.

Serà indispensable veure qui és competent per a regular una matèria, perquè no hi ha en abstracte una jerarquia ni la consegüent subordinació entre el conjunt de l'ordenament jurídic estatal i l'ordenament jurídic català, excepte en el cas de la Constitució espanyola, que és la norma jeràrquicament superior dins de l'ordenament estatal i respecte als ordenaments autonòmics. Normalment, s'entén que, un cop aplicat el principi de jerarquia que es predica de la Constitució, és el principi de competència el que exposa la línia que separa i explica les relacions de complementarietat entre ambdós ordenaments.

### 1.1. L'estatut d'autonomia com a font del dret

L'article 157.1 CE defineix els estatuts d'autonomia com «la norma institucional bàsica de cada comunitat autònoma», i indica que l'Estat els reconeix i els empara com a part integrant del seu ordenament jurídic.

L'Estatut d'autonomia de 1979, com ja s'ha esmentat, es va aprovar seguint la via especial prevista en la disposició transitòria segona i determinades regles de l'article 151.2 CE. Per al que aquí interessa, va haver-hi una participació de les institucions preautonòmiques i del Congrés dels Diputats, que van pactar un text; de la ciutadania, mitjançant un referèndum; i de les Corts Generals, que finalment li van donar el revestiment de llei orgànica.

Hi ha un viu debat doctrinal sobre la qualificació dels estatuts d'autonomia com a normes pactades o paccionades, és a dir, com a normes fruit de l'acord de dues voluntats: la de l'Estat i la del territori. El preàmbul de la Llei orgànica 12/2015 reconeix

«la legitimitat especial que tenen els estatuts d'autonomia com a norma institucional bàsica de les comunitats autònomes, en l'aprovació dels quals intervenen tant les comunitats autònomes com l'Estat i, de vegades, el cos electoral mitjançant referèndum».

Aquest és el cas de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Però la majoria de la doctrina destaca el caràcter pactat dels estatuts d'autonomia, especialment en relació amb la garantia del procediment de reforma, que impedeix possibles modificacions unilaterals per part de les autoritats centrals (per a evitar l'anul·lació de l'autonomia per part del legislador orgànic estatal) ni per part de les autoritats catalanes. Més endavant s'explica el procediment de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

El contingut dels estatuts no està del tot a l'arbitri dels pactes a què puguin arribar l'Estat i la comunitat autònoma (en la reforma estatutària), ja que l'article 147.2 CE estableix el contingut essencial dels estatuts d'autonomia (denominació, territori, institucions i competències assumides) i l'article 152 fa un esbós dels òrgans autonòmics (encara que en principi aquest últim precepte només estava destinat per a les comunitats autònomes de via ràpida). Altres preceptes constitucionals també remetent a l'estatut la regulació de determinades matèries, com el procediment de reforma de l'estatut (art. 147.3 CE), la declaració d'oficialitat d'altres llengües (art. 3.2 CE), el reconeixement de banderes i ensenyes (art. 4.2 CE), el procediment de designació dels senadors que representen la comunitat autònoma (art. 69.5 CE), o l'establiment de convenis amb altres comunitats autònomes (art. 145.2 CE).

### **1.1.1. Posició de l'estatut d'autonomia en l'ordenament jurídic**

En relació amb l'ordenament autonòmic que l'estatut crea, no es discuteix que l'estatut és una norma supraordenada respecte a les lleis autonòmiques. L'Estatut d'autonomia de Catalunya és jeràrquicament superior a les lleis catalanes i paràmetre de la seva validesa.



Si una llei autonòmica vulnera l'Estatut és inconstitucional de forma indirecta perquè entra a regular una matèria reservada a l'Estatut i intenta reformar-lo sense seguir els procediments que aquest preveu expressament.

Pel que fa a l'ordenament estatal, la doctrina no és unànime ni pacífica. Hi ha cert acord a considerar que els estatuts d'autonomia integren el denominat bloc de la constitucionalitat, permeten discernir a qui correspon una competència i serveixen de paràmetre per a determinar la constitucionalitat de certes lleis. A partir d'aquí, les discussions se centren a determinar quin és el criteri aplicable en cas d'una col·lisió entre un estatut d'autonomia i una llei estatal i per què cal utilitzar aquest criteri.

La doctrina més estesa entén que el principi de competència és el que cal aplicar per a explicar la relació de l'Estatut d'autonomia amb les lleis estatals (cal veure si una norma s'extralimita d'aquell àmbit que té assignat). Però hi ha autors que plantegen que es pugui aplicar un criteri de jerarquia funcional de l'Estatut amb relació a les lleis estatals perquè les lleis estatals no poden modificar l'Estatut, i pel vincle exclusiu que té l'Estatut amb la Constitució i el fet que és la norma que atorga les competències a la comunitat autònoma.

### **1.1.2. Reforma de l'Estatut d'autonomia**

El Títol VII de l'Estatut d'autonomia de Catalunya regula la reforma de l'Estatut mateix. Es dona així compliment a la previsió constitucional del primer incís de l'article 147.3 CE (reiterada en l'art. 152.2 CE *ab initio*) que indica que la reforma dels estatuts d'autonomia s'ajusta al procediment que estableixin. El segon incís de l'article 147.3 CE requereix que la reforma estatutària compti, en qualsevol cas, amb l'aprovació de les Corts Generals per llei orgànica. Amb relació a l'Estatut d'autonomia de Catalunya, també és pertinent recordar que l'article 152.2 *in fine* de la CE –aplicable en atenció al procediment d'aprovació del primer Estatut d'autonomia, que va ser el previst en l'article 151 CE– preveu la necessitat que la reforma estatutària sigui sotmesa a referèndum entre els ciutadans de Catalunya.

El Títol VII de l'Estatut d'autonomia de Catalunya comprèn només dos articles: l'article 222 EAC, que regula la reforma dels títols estatutaris que no afecten les relacions amb l'Estat (Títol I, sobre els drets, els deures i els principis rectors, i Títol II, sobre les institucions catalanes), i l'article 223, que té en compte la reforma de la resta de títols de l'Estatut d'autonomia. La principal diferència és que en el primer cas, la iniciativa se circumscriu a les institucions catalanes i a la iniciativa legislativa popular, mentre que en el segon cas també les Corts Generals en poden exercir la iniciativa. En el primer cas, la literalitat de la redacció estatutària sembla donar a entendre que es fa una mera consulta a les Corts Generals per si es declaren afectades per la reforma, cosa que implicaria que hi ha una adhesió a allò que proposa el Parlament de Catalunya. El Tribunal Constitucional ha afirmat que durant la tramitació d'una reforma estatutària catalana al Parlament espanyol no es pot considerar que

els preceptes estatutaris limiten la capacitat decisòria de les Corts Generals, i que en el procediment de reforma previst en l'article 222 cal una autorització expressa de les Corts Generals en el mateix sentit que la prevista en l'article 223 (STC 31/2010).

La regulació de la via prevista en l'article 223 EAC permet que les Corts Generals ratifiquin en bloc el text presentat pel Parlament de Catalunya i, aleshores, només es preveu l'existència d'una delegació del Parlament per a presentar la proposta de reforma davant del Congrés i del Senat. Però quan no hi ha adhesió en bloc, cal 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 que estableix el Reglament del Congrés dels Diputats, una proposta conjunta en el termini de dos mesos.

L'Estatut requereix que al Parlament de Catalunya s'assoleixi una majoria de dues tercers parts. A les Corts Generals s'aprova amb la majoria necessària per a l'aprovació de lleis orgàniques: majoria absoluta al Congrés i majoria simple al Senat.

L'article 152.2 CE requereix referèndum per a les reformes estatutàries de determinats estatuts d'autonomia (els que han seguit la via de l'article 151 CE o una via assimilada), entre els quals s'inclou el català.

### **L'article 92.3 CE**

L'article 92.3 CE reserva a la llei orgànica la regulació de les condicions i procediment de les diferents modalitats de referèndum previstes en la Constitució (actualment la Llei orgànica 2/1980, de 18 de gener, sobre les diferents modalitats de referèndum). En aquesta norma, a més, s'expressa que correspon al rei convocar els referèndums en tots els casos. El Tribunal Constitucional, en la STC 31/2010, considera que el fet que els referèndums de ratificació de les reformes estatutàries corresponguin als presidents de les respectives comunitats autònomes és fruit d'una «excepció pacíficament consentida i, per tant, conformadora d'una sort de convenció constitucional ja consolidada» que, a més, no contradiu la Constitució –que només fa una remissió a la llei orgànica–, sinó el precepte legal al qual la Constitució remet. La sentència expressa que el president de la Generalitat pot convocar els referèndums de ratificació de les reformes estatutàries si s'interpreta que ho fa «sempre en nom del rei».

Tècnicament, la Constitució espanyola preveu l'aprovació d'un estatut d'autonomia i posteriors modificacions, tant per a canviar tot el text com per a reformar-lo parcialment. Des del punt de vista formal, l'Estatut de 2006 és una reforma estatutària. Des del punt de vista polític i de la tècnica emprada en l'estructuració del text, és un estatut nou que només deixa vigents uns quants preceptes de l'Estatut de 1979.

### **1.1.3. Impugnació de les reformes de l'Estatut d'autonomia**

Els estatuts d'autonomia són normes amb rang de llei susceptibles de recurs d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional (art. 27.2.a, Llei orgànica del Tribunal Constitucional).

Arran de l'aprovació de l'Estatut català de 2006, que va ser objecte d'impugnació per part de diputats del Congrés dels Diputats, pel Defensor del Poble i per diverses comunitats autònomes, es va produir la circumstància que un Estatut que havia estat referendat per la ciutadania a Catalunya va ser després objecte de diverses declaracions d'inconstitucionalitat i moltes altres reinterpretacions per part del Tribunal Constitucional.

La Llei orgànica 12/2015, de 22 de setembre, de modificació de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, per a l'establiment del recurs previ d'inconstitucionalitat per als projectes de llei orgànica d'estatut d'autonomia o de la seva modificació, pretén evitar en la mesura del possible impugnacions posteriors a l'aprovació d'un estatut d'autonomia i garantir que el que votin els ciutadans (en aquelles comunitats on s'exigeixi referèndum per a aprovar l'Estatut) ja hagi estat revisat pel Tribunal Constitucional, i els ciutadans sàpiguen realment què és el que voten (si és que s'ha fet ús d'aquest instrument, és clar).

No obstant això, no es descarta que en un futur pugui passar el mateix que amb l'Estatut de 2006 si ningú no presenta el recurs previ d'inconstitucionalitat i, un cop votat un estatut i entrat en vigor, alguns dels legitimats per a interposar recurs d'inconstitucionalitat l'impugnin. L'apartat nou de l'article 79 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional diu literalment que

«El pronunciament en el recurs previ no prejutja la decisió del Tribunal en els recursos o en les qüestions d'inconstitucionalitat que es puguin interposar després de l'entrada en vigor amb força de llei del text impugnat en la via prèvia».

Aquest fet implica reconèixer explícitament que es pot presentar un recurs d'inconstitucionalitat contra l'estatut d'autonomia un cop aprovat.

## 1.2. Les lleis del Parlament de Catalunya

Les lleis del Parlament de Catalunya tenen el rang i la força de les lleis i només poden ser declarades nul·les pel Tribunal Constitucional. Han de respectar els preceptes constitucionals i dictar-se en els àmbits en què la Generalitat de Catalunya és competent segons l'Estatut d'autonomia. Cal recordar que, en qualsevol cas, les lleis catalanes estan subordinades a l'Estatut d'autonomia.

La relació de la llei autonòmica amb la llei estatal (independentment de la seva figura normativa) es basa en el principi de competència. La doctrina més estesa entén que el principi de competència és el que cal aplicar per a explicar la relació de les lleis catalanes amb les lleis estatals (cal veure si una norma s'extralimita d'aquell àmbit que té assignat).

La iniciativa legislativa està oberta, segons l'article 62 EAC i el Reglament del Parlament de Catalunya, a un mínim de cinc diputats, als grups parlamentaris, al Govern, a un mínim de 50.000 ciutadans mitjançant la iniciativa legislativa popular, i als òrgans representatius dels ens supramunicipals de caràcter territorial i als municipis, en els termes establerts per la legislació vigent. Quan la iniciativa legislativa és exercida pel Govern rep el nom de «projecte de llei». En la resta de casos, rep el nom de «proposició de llei».

La tramitació en el si del Parlament dependrà del tipus de llei i del tipus de tramitació. A grans trets es poden establir les principals característiques del procediment legislatiu comú:

- Admissió a tràmit per la Mesa del Parlament.
- Debat de totalitat en el Ple sobre la valoració general del text, que es produeix tant si s'han presentat esmenes a la totalitat (de rebuig o de text alternatiu) com si no.
- Possibles audiències i compareixences de les organitzacions, els grups socials i els experts, que se substanciaran en el si de la comissió encarregada de tramitar el text, o en el si de la ponència que estudia el text.
- Presentació d'esmenes a l'articulat per part dels diputats i dels grups parlamentaris, i posterior elaboració d'un informe per part de la ponència a la vista del text i les esmenes presentades on es pot recomanar l'adopció d'esmenes i es poden pactar transaccions entre diferents esmenes.
- Dictamen de la comissió, que és el text resultant d'haver votat tots els articles i totes les esmenes.
- Debat final en el Ple del Parlament, que gira al voltant del dictamen aprovat en la Comissió, i on també es voten les esmenes rebutjades que els diferents grups hagin reservat per al Ple, i els vots particulars que hagin formulat.

L'article 65 EAC està dedicat a la promulgació i publicació de les lleis catalanes i s'hi indica que

«són promulgades, en nom del rei, pel president o la presidenta de la Generalitat, qui n'ordena la publicació en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, en el termini de quinze dies des de l'aprovació, i en el Boletín Oficial del Estado. A l'efecte de l'entrada en vigor, regeix la data de publicació en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. La versió oficial en castellà és la traducció elaborada per la Generalitat.»

El Reglament del Parlament de Catalunya, més enllà del procediment legislatiu comú, estableix un conjunt d'especialitats del procediment legislatiu, tant per a regular diverses modalitats d'aquest procediment que tenen com a objectiu

reduir els terminis i accelerar l'aprovació de les lleis, per a regular un procediment legislatiu especial per a tipus específics de normes, com per a establir unes peculiaritats quan la iniciativa legislativa ha estat exercida pels ciutadans.

Com a especialitats de tramitació del procediment legislatiu, que tenen com a objectiu reduir els terminis i accelerar l'aprovació de les lleis, cal destacar:

- Procediment de lectura única (art. 135 RPC). Aquest procediment implica una votació inicial en el Ple del Parlament en què es decideixi no continuar el procediment legislatiu comú i simplement realitzar una segona votació per a aprovar directament el text sense tràmit d'esmenes ni la intervenció de cap ponència ni comissió (excepte que es decideixi l'aprovació final del text en comissió). El Reglament del Parlament limita aquest procediment a casos en què la naturalesa del projecte ho aconselli o la simplicitat de la formulació ho permeti.
- Aprovació d'una llei en comissió (art. 62.3 EAC i art. 133 RPC). Una decisió del Ple del Parlament fa que un projecte o proposició de llei segueixi el procediment legislatiu comú, llevat del tràmit de deliberació i de votació final en el Ple, que es farà per delegació d'aquest en una comissió legislativa. El Reglament prohibeix que determinades lleis puguin ser objecte d'aprovació en comissió: lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut, lleis de pressupostos i lleis de delegació legislativa. D'altra banda, l'Estatut d'autonomia també preveu que sigui directament el Ple qui aprovi determinades normes, com la reforma de l'Estatut d'autonomia (art. 62.3 EAC) o l'aprovació de la llei per a la designació dels senadors que representen la Generalitat al Senat (disposició addicional primera EAC). Aquesta pràctica, força habitual al Congrés dels Diputats, no s'utilitza al Parlament de Catalunya.
- Procediment d'urgència (art. 105 RPC). La declaració d'urgència comporta la reducció a la meitat dels terminis fixats amb caràcter ordinari. La Mesa del Parlament pot acordar que un assumpte es tramiti pel procediment d'urgència si ho demanen el Govern, tres grups parlamentaris o una cinquena part dels diputats. El Reglament també permet que aquests terminis encara poden ésser més reduïts si ho acorda la Mesa del Parlament, allò que els actors parlamentaris han anomenat «urgència extraordinària».

#### «Les pròrrogues contra les urgències»

El president del Parlament durant la VIII legislatura (també ho fou de la VII), Ernest Benach, va lamentar a la premsa que dita legislatura fos la legislatura de «les pròrrogues contra les urgències» (frase recollida en diversos rotatius), en el sentit que el Govern demanava la urgència de manera força sistemàtica i l'oposició demanava pròrrogues a tots els terminis possibles. Hi havia una tensió entre voler acabar de pressa (Govern) i voler tenir més temps per a fer les coses o, en algun cas, alenteix els procediments (oposició). Amb aquesta expressió es resumeixen metafòricament les tensions entre les mesures per a accelerar el procediment legislatiu i la concessió automàtica de pròrrogues, que l'alenteix.

Respecte als diferents tipus de llei, cal destacar:

#### Versions de l'article 135.2 RPC

Dos grups parlamentaris van demanar dictamen del Consell de Garanties Estatutàries amb relació al dictamen de la Comissió del Reglament relatiu a la proposta de reforma parcial del Reglament del Parlament. El punt més conflictiu era el procediment de lectura única d'una proposició de llei a petició del grup promotor de la iniciativa sense tenir en compte la simplicitat o la naturalesa del text. El Consell de Garanties Estatutàries va considerar que la proposta era contrària al marc constitucional i estatutari sobre la naturalesa del procediment legislatiu (Dictamen CGE 7/2017, FJ 3). Finalment, el Ple del Parlament del 26 de juliol de 2017, en fer l'aprovació final de la reforma parcial del Reglament, va recollir els suggeriments del Consell de Garanties Estatutàries.

**a) Llei de pressupostos.** La iniciativa per a la presentació dels pressupostos és exclusivament governamental (art. 212 EAC). No obstant això, no hi ha cap sanció jurídica si el Govern no presenta el projecte de llei de pressupostos. Tot i que políticament sigui complicat governar sense pressupost vigent –amb pressupost prorrogat– tampoc no hi ha cap sanció jurídica immediata a un Govern que és incapaç que el Parlament li aprovi els pressupostos. En altres sistemes, com l'italià, hi ha la convenció constitucional que fa caure el Govern quan el Parlament no aprova els pressupostos. Les principals especificitats del procediment legislatiu del pressupost són les següents:

- El projecte de llei de pressupostos té preferència en la tramitació respecte als altres treballs parlamentaris.
- Hi ha uns terminis específics per a les esmenes a la totalitat i per a les esmenes a l'articulat. Abans d'acabar el termini d'esmenes a la totalitat cada conseller ha de comparèixer davant la comissió que correspongui per a informar sobre el contingut del pressupost de cada departament i dels organismes i les entitats que en depenen.
- Les esmenes a la totalitat es presenten al conjunt del pressupost i respecte a cadascuna de les seccions pressupostàries (pressupost de cada departament).
- Les esmenes al projecte de llei que comportin augment de crèdit en algun concepte només són admeses a tràmit si, a més de complir els requisits generals, proposen, al mateix temps, una baixa per una quantia igual en algun altre concepte de l'estat de despeses del mateix departament del Govern i dels organismes, les entitats i les empreses que en depenen (art. 128.4 RPC).
- El debat de totalitat de les esmenes de totalitat del pressupost es fa en el Ple, mentre que els debats de totalitat de les seccions pressupostàries es fan en les comissions parlamentàries competents per raó de llur competència material.
- La comissió d'economia del Parlament després estudia i vota les esmenes parcials a l'articulat i a les diverses partides de l'estat de despeses.
- La tramitació es clou en un nou debat al Ple. L'aprovació de la llei de pressupostos només requereix una majoria simple, com la resta de lleis ordinàries, i no cap quòrum de votació especial.

**b) Lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut.** Aquest tipus de llei es caracteritza perquè està reservat a determinades matèries, i cal aprovar-les amb una majoria especial. Amb relació a les matèries, l'article 62.2 EAC reclama que es regulin per mitjà de llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut directament les matèries esmentades pels articles 2.3 (els municipis, les vegueries, les comar-

ques i els altres ens locals), 6 (la llengua pròpia i les llengües oficials), 37.2 (la Carta dels drets i dels deures dels ciutadans de Catalunya), 56.2 (règim electoral), 67.5 (l'estatut personal del president o la presidenta de la Generalitat), 68.3 (l'organització, el funcionament i les atribucions del Govern), 77.3 (la composició i el funcionament del Consell de Garanties Estatutàries, l'estatut dels membres i els procediments relatius a l'exercici de les seves funcions i l'ampliació de les funcions dictaminadores), 79.3 (l'estatut personal del Síndic de Greuges, les incompatibilitats, les causes de cessament, l'organització i les atribucions de la institució), 81.2 (l'estatut personal, les incompatibilitats, les causes de cessament, l'organització i el funcionament de la Sindicatura de Comptes) i 94.1 (règim jurídic especial de l'Aran). Amb relació a la majoria, només la llei electoral requereix una votació de dues terceres parts del Parlament (art. 56.2 *in fine* EAC); la resta de lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut simplement requereixen majoria absoluta (art. 62.2 EAC). Des del punt de vista procedimental, cal destacar que la iniciativa legislativa pot provenir de qualsevol dels subjectes esmentats en el procediment ordinari, però també 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 o d'una cinquena part dels diputats. És el que s'anomena ponència redactora (anomenada també «ponència conjunta»): els membres d'una ponència redacten el text i després comença tot el procediment legislatiu (debat de totalitat, informe d'una ponència –que podria coincidir o no amb la ponència redactora–, dictamen de comissió i debat final en el Ple).

També cal fer una menció breu a les especialitats previstes per les iniciatives legislatives populars (ILP), on hi ha terminis prefixats (el debat de totalitat de la proposició de llei d'iniciativa legislativa popular ha de tenir lloc en el termini de quatre mesos des del moment en què es declaren vàlides les signatures recollides), i una participació dels membres de la comissió promotora (en el debat de totalitat, en les compareixences, en la primera reunió de la ponència i en les altres reunions de ponència en què es requereixi el seu assessorament), així com les actuacions que aquesta pot fer (com ara proposar compareixences de persones i entitats).

Per últim, també cal destacar que l'article 140 i següents del Reglament del Parlament regulen el procediment per a la consolidació de la legislació vigent. Aquest procediment encara no s'ha utilitzat mai perquè no s'ha nomenat la comissió específica que cal crear a l'inici de la legislatura amb aquesta finalitat. El procediment de consolidació de les lleis i les 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. El procediment de consolidació dona lloc a un nou text amb valor de llei que substitueix i deroga les lleis i les normes amb rang de llei que consolida.

### 1.3. El decret llei i el decret legislatiu

El **decret llei** és una disposició provisional que dicta el Govern en cas d'una necessitat extraordinària i urgent.

El decret llei no es dicta en virtut d'una autorització, com pot ser l'autorització del Parlament perquè el Govern dicti un decret legislatiu, sinó que dictar un decret llei és un poder del Govern.

Respecte als decrets llei, el Parlament simplement valida *a posteriori* una norma amb rang de llei del Govern que, tot i ser provisional, ja ha entrat en vigor. Els decrets llei resten derogats si en el termini improrrogable dels trenta dies subsegüents a la promulgació no són validats expressament pel Parlament després d'un debat i d'una votació de totalitat.

La figura normativa dels decrets llei, una novetat de l'Estatut de 2006, és discutida per la doctrina. El Consell de Garanties Estatutàries ha declarat més d'una vegada que textos sotmesos al seu dictamen són contraris a les previsions estatutàries dels decrets llei, en considerar que «la necessitat d'adoptar la mesura [...] no té el seu origen en una situació fàctica que s'hagi produït, ni tampoc no expressa la manifestació explícita i categòrica d'una exigència social imprevista i imprevisible» (Dictamen CGE 7/2010, FJ 4).

La regulació de la figura del decret llei català manté una gran similitud amb la que estableix l'article 86 CE per al decret llei estatal, tot i que amb diferències, especialment respecte a les matèries vedades (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 dels deures dels ciutadans de Catalunya, i el pressupost de la Generalitat). La validació no canvia la naturalesa del decret llei i el converteixi en llei, sinó que atorga vigència definitiva a una norma que fins aleshores només la tenia provisional.

El **decret legislatiu** és el nom que reben les disposicions del Govern amb rang de llei que aprova després d'una delegació legislativa que li ha fet expressament el Parlament. Per tant, cal que es produeixi una intervenció *a priori* del Parlament.

La delegació legislativa només es pot atorgar al Govern. La delegació ha d'ésser expressa, per mitjà d'una llei, per a una matèria concreta i amb la determinació d'un termini per a fer-ne ús. La delegació s'exhaureix quan el Govern publica el decret legislatiu corresponent o quan el Govern està en funcions.



Poden assenyalar-se dos tipus de delegació legislativa. En primer lloc, quan s'autoritza el Govern per a formular un nou text articulat, i en aquest cas la llei de delegació ha de fixar les bases a les quals s'ha d'ajustar el Govern en l'exercici de la delegació legislativa. En segon lloc, quan es tracta d'autoritzar el Govern a refondre textos legals, i aleshores la llei de delegació ha de determinar l'abast i els criteris de la refosa.

No poden ésser objecte de delegació legislativa la reforma de l'Estatut, les lleis de desenvolupament bàsic (tret 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 dels deures dels ciutadans de Catalunya, i el pressupost de la Generalitat.

### **Llei 5/2010**

La Llei 5/2010, de 26 de març, de bases de delegació al Govern de la potestat legislativa per a l'adequació de normes amb rang de llei a la Directiva 2006/123/CE, del Parlament i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, és un exemple paradigmàtic de delegació legislativa. El Govern va fer ús de la delegació legislativa que li féu el Parlament mitjançant el Decret legislatiu 3/2010, de 5 d'octubre, per a l'adequació de normes amb rang de llei a la Directiva 2006/123/CE, del Parlament i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior. L'anomenada «Directiva de serveis» té com a finalitat simplificar les traves burocràtiques per al desenvolupament d'activitats de servei i, per això, té un caràcter transversal, la qual cosa ha suposat el canvi d'una quantitat ingent de lleis sectorials. Cal destacar que el Parlament de Catalunya va optar per fer una delegació legislativa al Govern per tal que reformés la gran quantitat de lleis que es veien afectades per la Directiva. Les Corts Generals, d'altra banda, van optar per aprovar el que s'anomena una «llei òmnibus» que va modificar parcialment quaranta-sis lleis estatals amb una única llei.

## **1.4. El Reglament del Parlament**

El Reglament del Parlament de Catalunya és la norma que conté el conjunt de regles que regulen l'activitat del Parlament, en especial pel que fa a l'organització i el funcionament, tot establint els procediments necessaris per a exercir les diverses funcions del Parlament. El Reglament del Parlament es pot considerar la plasmació i la manifestació de l'autonomia parlamentària que estatutàriament té reconeguda el Parlament de Catalunya (art. 58 EAC).

És una norma que es deriva i es desenvolupa directament de l'Estatut d'autonomia, que prescriu que el Parlament és qui l'elabora i l'aprova. La disposició final primera del Reglament del Parlament indica que les reformes del Reglament s'han de tramitar pel procediment previst per a les lleis de desenvolupament bàsic de l'estatut «sense la intervenció del Govern», on destaca especialment el fet que es nomeni una ponència redactora (ponència conjunta). Per a l'aprovació d'un nou Reglament, o per a la seva reforma, es requereix, doncs, majoria absoluta en una votació final sobre el conjunt del text.

Tot i la denominació, el reglament parlamentari és considerat una norma amb valor de llei (art. 27.2.d, Llei orgànica del Tribunal Constitucional), la qual cosa el fa controlable pel Tribunal Constitucional mitjançant els procediments d'inconstitucionalitat.

Així mateix, el Tribunal Constitucional ha considerat en algun cas que els reglaments parlamentaris formen part de l'anomenat bloc de la constitucionalitat als efectes de ser cànons de constitucionalitat, especialment en allò que fa referència a les normes que regulen el procediment legislatiu. Així, en la STC 99/1987 es diu que

«la inobservança dels preceptes que regulen el procediment legislatiu podrien viciar d'inconstitucionalitat la llei quan aquesta inobservança altera de manera substancial el procés de formació de voluntat en el si de la cambra» (FJ 1).

### 1.5. Les normes reglamentàries

Els **reglaments** són disposicions normatives subordinades a les lleis que són aprovades, en el cas de Catalunya, pel Govern en l'exercici de les competències de la Generalitat.

La potestat reglamentària correspon al Govern, no a l'Administració, de tal manera que 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.

El president de la Generalitat només pot dictar disposicions reglamentàries en els supòsits que una norma amb rang de llei li ho autoritzi expressament. En canvi, els consellers poden dictar disposicions reglamentàries en matèria d'organització del departament del qual són titulars, en els termes que determina la legislació sobre l'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 ho autoritza expressament (art. 39 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern).

Les disposicions reglamentàries dictades pel Govern o pel president de la Generalitat adopten forma de decret; en canvi, les dictades pels consellers adopten forma d'ordre. Els reglaments aprovats per decret tenen major rang jurídic que els reglaments aprovats per ordre, de manera que el principi de jerarquia també s'aplica entre les normes reglamentàries.

El control de les normes reglamentàries correspon a la jurisdicció contenciosa administrativa. La sala contenciosa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya és l'òrgan competent per a conèixer els recursos presentats contra els reglaments del Govern de la Generalitat. No obstant això, el Govern de l'Estat

#### Nota

El 28 de juliol de 2017 el president del Govern central va promoure un recurs d'inconstitucionalitat contra l'article 135.2 del Reglament del Parlament de Catalunya en la redacció donada per la reforma parcial d'aquest Reglament aprovada pel Ple del Parlament de Catalunya de 26 de juliol de 2017.

també pot impugnar una norma reglamentària de Catalunya davant del Tribunal Constitucional mitjançant el conflicte de competències si s'al·lega que la norma reglamentària provoca una controvèrsia competencial. En aquest darrer cas, el Govern pot al·legar l'aplicació de l'article 162.1 CE («El Govern podrà impugnar davant del Tribunal Constitucional les disposicions i les resolucions adoptades pels òrgans de les comunitats autònomes. La impugnació provocarà la suspensió de la disposició o de la resolució recorreguda, però el Tribunal, en el seu cas, haurà de ratificar-la o alçar-la en un termini no superior als cinc mesos»).

## 2. Les competències de la Generalitat de Catalunya

### 2.1. Distribució de competències

Per a l'existència real d'una autonomia són necessàries competències sobre les quals poder exercir determinats poders. Cal veure, doncs, com s'han dividit les competències entre els diferents nivells de govern.

La distribució de les competències entre les autoritats centrals d'un estat i les unitats amb autonomia política es preveu en normes jurídiques de diferent rang, i es duu a terme mitjançant mecanismes molt diferents a cada estat. L'instrument normatiu que conté el repartiment de competències és, unes vegades, una única norma jurídica (normalment la Constitució), mentre que altres vegades la distribució del poder es fa per mitjà de diverses normes jurídiques de diferent rang. La manera de realitzar la concreta repartició de les competències es basa en la combinació d'un sistema de llistes i l'establiment de clàusules residuals o de tancament del sistema. No obstant això, els diversos ordenaments constitucionals han introduït variacions, especialment la previsió de múltiples llistes amb finalitats específiques o la inserció de diverses clàusules de tancament del sistema de repartiment competencial.

A Espanya, la complexitat de la distribució de competències fa que s'utilitzi més d'un instrument normatiu per al repartiment competencial: les competències de l'Estat estan recollides a la Constitució espanyola, mentre que les de les comunitats autònomes són en els respectius estatuts d'autonomia a partir de determinats criteris marcats en la Constitució, en determinades lleis de naturalesa competencial, i en determinats casos excepcionals, en lleis de l'Estat dictades a partir de l'article 150 CE.

En l'àmbit constitucional, hi ha una llista de matèries exclusives de l'Estat (article 149 CE), que al seu torn conté diferents tipus de funcions, ja que en alguns casos la competència comprèn tota la normativa, mentre en d'altres només la legislació (i no l'execució), o només els principis bàsics de la legislació. Respecte a les comunitats autònomes regeix el comentat «principi dispositiu», pel qual són els estatuts d'autonomia els que en determinen les competències.

D'altra banda, l'article 148 CE conté una llista de competències que poden assumir les comunitats autònomes mitjançant el seu estatut d'autonomia. Però les competències concretes que les comunitats autònomes han assumit mitjançant els seus estatuts d'autonomia també inclouen moltes atribucions que es desprenen de l'article 149 CE, ja que, com s'ha esmentat, en aquest article

L'Estat té diferents tipus de funcions respecte a les matèries i, a més, les seves funcions no inclouen sempre la totalitat de la matèria. Davant d'aquest sistema, l'article 149.3 CE indica que

«Les matèries no atribuïdes expressament a l'Estat per aquesta Constitució podran correspondre a les comunitats autònomes en virtut dels estatuts respectius. La competència sobre les matèries que no hagin estat assumides pels estatuts d'autonomia correspondrà a l'Estat [...]»

Això és el que s'anomena clàusula residual o de tancament del sistema de distribució de competències.

El caràcter pactat dels estatuts d'autonomia de les comunitats autònomes comporta, com ha destacat Manuel Aragón Reyes, que aquests facin «mucho más de lo que las Constituciones de los Estados miembros de una federación pueden hacer, esto es, aquello que solo la Constitución nacional (en las federaciones) o las leyes constitucionales (en el estado regional italiano, por ejemplo) pueden determinar: el ejercicio de la competencia de las competencias, al fijar la distribución territorial del poder».

## 2.2. Tipologia de les competències

El Capítol I del Títol IV de l'Estatut d'autonomia està consagrat a establir una tipologia de competències, i dedica un article per a cadascun dels tipus de competències que defineix: exclusives (art. 110 EAC), compartides (art. 111 EAC) i executives (art. 112 EAC). La STC 31/2010, no obstant això, ha declarat que cal entendre aquests articles amb una voluntat de descripció i de sistemàtica, però també cal que s'acomodin a la jurisprudència constitucional de cada moment.

Amb relació a les **competències exclusives**, l'article 110 EAC afirma que corresponen a la Generalitat, en l'àmbit de les seves competències exclusives, de manera íntegra, 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.

En molts casos, més que matèries que es puguin assenyalar com a entegrament exclusives, l'Estatut assenyala aspectes concrets d'una matèria que són competència exclusiva de la Generalitat, com:

- l'organització i el funcionament de les cooperatives (art. 124.2 EAC) o
- el foment, la divulgació, la planificació, la coordinació, l'execució, l'assessorament, la implantació i la projecció de la pràctica de l'activitat física i de l'esport arreu de Catalunya (art. 134.1 EAC).

#### Nota

També hi ha casos de competència exclusiva d'aspectes interns de la Generalitat, com:

- l'estadística d'interès de la Generalitat (art. 135.1 EAC),
- la regulació, la configuració i la preservació dels símbols de Catalunya (art. 167 EAC) o
- la competència exclusiva sobre l'establiment i la regulació del Tribunal Català de Defensa de la Competència (art. 154.3 EAC).

La STC 31/2010 ha considerat que aquest article és constitucional si s'interpreta que no impedeix l'exercici de les competències exclusives de l'Estat que inclou l'article 149.1 de la Constitució. Així, el concepte d'exclusivitat de les competències autonòmiques no exclou la possible intervenció de l'Estat per mitjà dels seus títols competencials, especialment aquells que tenen un caràcter transversal, com l'ordenació general de l'economia.

En diversos moments, l'Estatut qualifica una competència com a exclusiva, però seguidament preveu que cal respectar determinades competències estatals, la qual cosa fa discutible la categorització d'exclusiva. És veritat que en molts casos no implica que sigui una competència compartida, perquè la competència estatal no implica l'establiment de bases, sinó la regulació de certs aspectes. Això succeeix, per exemple:

- en matèria d'espais naturals, «respectant el que disposa l'article 149.1.23 de la Constitució» (art. 144.2 EAC),
- en matèria de protecció civil, «respectant el que estableixi l'Estat en exercici de les seves competències en matèria de seguretat pública» (art. 132.1 EAC),
- en la programació i la coordinació del sistema universitari català, «en el marc de la coordinació general» i «sense perjudici de l'autonomia universitària» (art. 172.1 EAC) o
- en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes, la competència exclusiva d'allò que no estigui afectat per l'article 149.1.18 de la Constitució (art. 159.1 EAC).

En les **competències compartides**, segons l'article 111 EAC, corresponen a la Generalitat la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, en el marc de les bases que fixi l'Estat. En exercici d'aquestes competències, la Generalitat pot establir polítiques pròpies. El Parlament ha de desplegar i de

concretar per mitjà d'una llei aquestes disposicions bàsiques. La Generalitat, en les competències compartides, ha de poder desenvolupar la normativa bàsica estatal o els principis comuns estatals.

La STC 31/2010 va anul·lar l'incís d'aquest article que pretenia establir que les bases eren enteses com a principis o com a mínim comú normatiu, i que havien d'estar previstes en una llei de l'Estat, excepte supòsits excepcionals. El Tribunal Constitucional va afirmar que «el contenido y el alcance de las bases no pueden ser, como regla general, distintos para cada Comunidad Autónoma», i que no correspon als estatuts d'autonomia fer-ne una definició. Des del punt de vista del rang, el Tribunal Constitucional sosté que «es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado». Per al Tribunal Constitucional, les bases estatals poden configurar «con plena libertad las distintas materias y submaterias de un mismo sector material». En conseqüència, la STC 31/2010 considera que la redacció originària de l'Estatut d'autonomia incidia en l'àmbit competencial de l'Estat, perquè no seguia el concepte constitucional de bases estatals que permet trobar bases estatals en normes reglamentàries i en actes d'execució. I el Tribunal Constitucional rebutja que l'Estatut d'autonomia de Catalunya consideri excepcional allò que és constitucionalment possible. A més, el Tribunal Constitucional considera que el concepte de bases no pot ser diferent en diverses parts del territori estatal.

Entre les competències compartides més característiques cal destacar:

- La competència en medi ambient (art. 144.1 EAC).
- La competència en salut pública (art. 162.3 EAC).
- L'ordenació de l'activitat econòmica a Catalunya (art. 152.2 EAC).

#### Nota

Cal recordar que hi ha normativa bàsica molt detallada, com la legislació en matèria de contractes (art. 149.1.18 CE), que deixa poc marge al desenvolupament normatiu de la Generalitat i que ha fet que no s'hagi aprovat fins ara una llei catalana de contractes del sector públic, tot i que l'Estatut en declara una part de la contractació com a exclusiva i la resta, compartida (art. 159.3 EAC).

Pel que fa a les potestats normatives de les **competències executives**, d'acord amb l'article 112 EAC, correspon a la Generalitat 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 administració i, en general, totes les funcions i les activitats que l'ordenament atribueix a l'Administració pública. La principal novetat de la redacció de l'article 112 EAC era la pretensió del reconeixement a la Generalitat de la potestat de dictar reglaments executius de caràcter material (*ad extra*), mentre que sota la vigència de l'Estatut de 1979 es limitava als reglaments organitzatius (*ad intra*). No obstant això, la STC 31/2010 ha fet una declaració interpretativa de la potestat reglamentària en les competències executives de la Generalitat, tot entenent que és constitucional sempre que s'entengui que

no fa referència a una potestat reglamentària general. La STC 31/2010 no ha acceptat que la Generalitat dicti reglaments normatius que desenvolupessin les lleis estatals en aquest cas.

L'execució de la legislació laboral (art. 170.1 EAC), l'expedició i l'homologació dels títols acadèmics i professionals estatals (art. 131.4 EAC) o el sistema penitenciari (art. 168.1 EAC) són citats com a exemples de competències executives. Així, per exemple, en l'àmbit penitenciari, caldria considerar que és aplicable el Reglament general penitenciari, tot i que els aspectes organitzatius que contingui poden ser regulats per la Generalitat, especialment els reglaments interns d'organització dels serveis d'execució i d'ordenació funcional de la competència executiva autonòmica.

### 2.3. El traspàs de competències i la modificació extraestatutària de competències

El pas d'un estat centralitzat a un estat descentralitzat va comportar que, en els inicis de l'etapa democràtica, l'Estat concentrés el gruix de les competències i, encara que mitjançant els estatuts d'autonomia aquestes passessin a correspondre a les comunitats autònomes, calgués un instrument que tingués en compte el traspàs de competències. El traspàs de les competències s'ha de formalitzar en el si de la Comissió Mixta de Transferències Estat-Generalitat prevista en la disposició sisena de l'EAC de 1979 i mantinguda en la disposició transitòria segona de l'EAC de 2006. La tasca més important de la Comissió Mixta és, segons mandat estatutari, l'elaboració i l'aprovació dels acords de traspàs de serveis i de mitjans de l'Administració de l'Estat que calen per a l'exercici de les competències de la Generalitat de Catalunya. Aquests acords s'exterioritzen amb reials decrets de traspàs aprovats pel Govern central.

D'altra banda, la Constitució inclou en l'article 150 tres vies que modifiquen la distribució estatutària de competències sense haver d'acudir al procediment de reforma de l'Estatut:

- **Les lleis marc.** L'article 150.1 CE indica que les Corts Generals, en matèries de competència estatal, podran atribuir a totes o a algunes de les comunitats autònomes la facultat de dictar, per a elles mateixes, normes legislatives dins del marc dels principis, les bases i les directrius fixats per una llei estatal. És el legislador ordinari qui transforma una matèria de competència exclusiva estatal en una competència similar a les competències compartides. Sense perjudici de la competència dels tribunals, dins de cada llei marc s'establirà la modalitat del control de les Corts Generals sobre aquestes normes legislatives de les comunitats autònomes.

#### Consulta recomanada

Reial Decret 1666/1980, de 31 de juliol, pel qual s'aproven les normes de traspàs de serveis de l'Estat a la Generalitat de Catalunya i funcionament de la Comissió Mixta previstes en la disposició transitòria sisena de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

#### Consulta recomanada

Llei orgànica 6/1997, de 15 de desembre, de transferència de competències executives en matèria de trànsit i de circulació de vehicles de motor a la comunitat autònoma de Catalunya.



- **Lleis de transferència o delegació.** L'article 150.2 CE estableix que l'Estat podrà transferir o delegar a les comunitats autònomes, mitjançant una llei orgànica, facultats corresponents a una matèria de titularitat estatal que per la seva naturalesa siguin susceptibles de transferència o de delegació. La llei preveurà en cada cas la transferència corresponent de mitjans financers i també les formes de control que l'Estat es reservi.
- **Lleis d'harmonització.** Segons l'article 150.3 CE, l'Estat podrà dictar lleis que estableixin els principis necessaris per a harmonitzar les disposicions normatives de les comunitats autònomes, fins i tot en el cas de matèries atribuïdes a la seva competència, sempre que ho demani l'interès general. S'ha entès que l'interès general es veuria afectat en casos de divergències o de contradiccions notables en les normatives. Correspon a les Corts Generals apreciar l'existència d'aquesta necessitat, per majoria absoluta de cada cambra, com a pas previ a la redacció de la llei d'harmonització.

## 2.4. La participació

L'autonomia política no implica només l'exercici de les competències pròpies. També cal tenir en compte les possibilitats de participació en el procediment estatal de presa de decisions, o en l'elecció de càrrecs d'òrgans estatals. No obstant això, les possibilitats de participació de les comunitats autònomes en els òrgans que expressen una voluntat estatal són reduïdes. La doctrina ha assenyalat, a més, certes disfuncions, com el fet que les comunitats autònomes executen determinada legislació estatal sense tenir mecanismes de participació en l'elaboració.

El Títol V de l'Estatut d'autonomia, titulat «De les relacions institucionals de la Generalitat», conté com a principi el fet que la Generalitat i l'Estat es presten ajuda mútua i col·laboren quan cal per a l'exercici eficaç de les competències respectives i per a la defensa dels interessos respectius.

En aquest títol es regulen els següents aspectes:

- La Generalitat i l'Estat, en l'àmbit de les competències respectives, poden subscriure convenis de col·laboració i fer ús dels altres mitjans de col·laboració que considerin adequats per a acomplir els objectius d'interès comú.
- La Generalitat també col·labora amb l'Estat per mitjà dels òrgans i els procediments multilaterals (com el Consell de Política Fiscal i Financera o la Conferència de Presidents –que reuneix els diferents presidents de les comunitats autònomes i el president del Govern–), molts d'ells anomenats conferències sectorials, en els àmbits i els afers d'interès comú. L'article 151 de la Llei de l'Estat 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, regula les decisions de les conferències sectorials,

que poden ser acords o recomanacions. Els acords suposen un compromís d'actuació en l'exercici de les competències respectives. Són de compliment obligat i directament exigibles, excepte per als qui hagin votat en contra mentre no decideixin subscriure'ls amb posterioritat. No obstant això, quan l'Administració General de l'Estat exerceixi funcions de coordinació, d'acord amb l'ordre constitucional de distribució de competències de l'àmbit material respectiu, l'acord que s'adopti en la conferència sectorial, i en el qual s'han d'incloure els vots particulars que s'hagin formulat, és de compliment obligat per a totes les administracions públiques integrants de la conferència sectorial, independentment del sentit del seu vot. Per la seva banda, l'article 47.1 d'aquesta Llei indica que: «Són convenis els acords amb efectes jurídics adoptats per les administracions públiques, els organismes públics i entitats de dret públic vinculats o dependents o les universitats públiques entre si o amb subjectes de dret privat per a una finalitat comuna».

- La Generalitat designa o participa en els processos per a designar els membres de diferents òrgans constitucionals i dels òrgans creats per les lleis de les Corts Generals, en els termes previstos en la legislació estatal que els regula.
- La Generalitat pot signar convenis amb les altres comunitats autònomes.
- La Comissió Bilateral Generalitat-Estat constitueix el marc general i permanent de relació entre el Govern de la Generalitat i el Govern de l'Estat.

Cal assenyalar que l'Estat té establerta constitucionalment la competència per a coordinar certs àmbits materials (coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica –art. 149.1.13 CE–, coordinació general de la investigació científica i tècnica –art. 149.1.15 CE–, i coordinació general de la sanitat –art. 149.1.16 CE–), la qual cosa col·loca l'Estat en una posició de direcció, tot i que limitada a aspectes procedimentals, relacionals i tècnics. Fora d'aquests casos, la coordinació és plenament voluntària.

## **2.5. Les relacions amb la Unió Europea i la projecció exterior de les competències**

En el marc de la regulació general de les relacions institucionals de la Generalitat, l'Estatut preveu, d'una banda, les «relacions de la Generalitat amb la Unió Europea» (articles 184-192 EAC), i, d'una altra, «l'acció exterior de la Generalitat» (articles 193-200 EAC), que recullen la jurisprudència constitucional i la pràctica realitzada en aquests àmbits.

L'Estatut d'autonomia de Catalunya preveu diverses formes de participació de la Generalitat amb relació a la Unió Europea dutes a terme en el marc de les institucions de l'Estat, i d'acord amb la normativa aplicable a cada cas, europea o estatal.

En l'àmbit legislatiu estatal es va introduir un sistema de conferències sectorials entre l'Estat i les diverses comunitats autònomes per a tractar els assumptes europeus, i una Conferència per a Assumptes Relacionats amb la Unió Europea per a la participació d'aquestes últimes en les qüestions relacionades amb la Unió. L'Estatut d'autonomia recull els acords presos al llarg dels darrers anys, entre els quals destaquen la participació en la formació de la posició negociadora de l'Estat espanyol davant la Unió Europea (art. 186 EAC), la participació en les delegacions espanyoles davant de les institucions europees i en especial davant del Consell de Ministres de la Unió (art. 187 EAC), la possibilitat d'adreçar a l'Estat les observacions i les propostes que calgui amb relació a iniciatives, propostes, projectes normatius i decisions en tramitació en la Unió Europea (especialment respecte als principis de subsidiarietat i de proporcionalitat), així com el dret de ser informades de les propostes i els projectes formulats en el pla europeu (art. 185 i 188 EAC).

L'article 186 EAC indica que la Generalitat participa en la formació de les posicions de l'Estat davant la Unió Europea i expressa que: «La posició expressada per la Generalitat és determinant per a la formació de la posició estatal si afecta les seves competències exclusives i si de la proposta o la iniciativa europees poden derivar conseqüències financeres o administratives especialment rellevants per a Catalunya». La STC 31/2010 considera, en canvi, que el Govern de l'Estat pot lliurement no seguir la posició determinant de la Generalitat amb relació a les competències exclusives de Catalunya quan es puguin derivar conseqüències financeres o administratives d'especial rellevància per a Catalunya. La STC 31/2010 simplement recorda que cal que l'Estat motivi el fet de no acollir-se a la posició de la Generalitat. El caràcter «determinant» no obliga, per tant, a l'Estat.

També es preveu en l'Estatut que la Generalitat estableixi una Delegació davant la Unió Europea per a la defensa dels seus interessos en les institucions de la Unió (art. 192 EAC).

### **Decret 2/2015**

El Decret 2/2015 nomena un Representant Permanent davant la Unió Europea al capdavant de la Delegació de la Generalitat en les institucions europees. Cal notar l'ús d'una terminologia («representant permanent») que és la mateixa que designa els ambaixadors dels diferents estats davant la Unió Europea.

En el camp normatiu, i seguint una jurisprudència constitucional consolidada, l'article 189 EAC declara que la Generalitat desenvolupa i executa el dret de la Unió Europea en l'àmbit de les seves competències, i que l'existència d'una regulació europea no modifica la distribució interna de competències que estableixen la Constitució i l'Estatut d'autonomia.

D'altra banda, les relacions internacionals són una matèria atribuïda a la competència exclusiva de l'Estat d'acord amb l'article 149.1.3 CE, la qual cosa cal relacionar amb la previsió constitucional que diu que el Govern de l'Estat és qui dirigeix la política exterior (art. 97 CE). L'acció exterior de la Generalitat, en canvi, és l'actuació de projecció exterior en l'exercici de les seves competències i els seus interessos que no afecta la competència en matèria de relacions internacionals que la Constitució reserva en exclusiva a l'Estat.

En l'àmbit de l'acció exterior, l'Estatut preveu l'establiment d'oficines a l'exterior per a promocionar els interessos de Catalunya (art. 194 EAC), la subscripció d'acords de col·laboració amb aquesta finalitat i amb el suport dels òrgans de representació exterior de l'Estat (art. 195 EAC), la recepció d'informació prèvia del Govern de l'Estat sobre els actes relatius a la subscripció dels tractats que afectin d'una manera directa i singular les seves competències (art. 196 EAC), així com també la promoció de la projecció internacional de les organitzacions socials, culturals i esportives (art. 200 EAC).

## 2.6. El Poder Judicial a Catalunya

L'estructura composta de l'Estat és aliena al Poder Judicial. Per això, quan s'ha explicat l'autonomia política de la Generalitat, s'ha fet referència als poders legislatius i executius que comporta, però el Poder Judicial és únic i té una estructura i una organització unitària per a tot l'estat.

Les comunitats autònomes no tenen òrgans judicials propis i són una mera demarcació per als òrgans judicials de l'Estat. El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya és un òrgan estatal que té la seu «a» Catalunya, però no és «de» la Generalitat.

Això no implica que les comunitats autònomes no tinguin competències en la denominada «administració de l'Administració de justícia», és a dir, sobre aspectes administratius relacionats amb l'Administració de justícia. L'Estatut d'autonomia regula detalladament aspectes com la proposta de convocatòria d'oposicions i de concursos per a proveir les places vacants de magistrats, jutges i fiscals a Catalunya (art. 101 EAC), el nivell de català dels magistrats, dels jutges i dels fiscals que ocupin una plaça a Catalunya i del personal al servei de l'Administració de justícia i de la fiscalia a Catalunya (art. 102 EAC), el personal no judicial al servei de l'Administració de justícia (art. 103 EAC), els mitjans materials de l'Administració de justícia a Catalunya (art. 104 EAC), l'oficina judicial i les institucions i els serveis de suport (art. 105 EAC), la re-

### STC 77/2017

La STC 77/2017 ha resolt el conflicte positiu de competència plantejat pel Govern central en relació amb diversos preceptes dels decrets de la Generalitat sobre la denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració i ha declarat inconstitucional la denominació «Afers exteriors»: «La incorporación de la expresión "Asuntos Exteriores" en la denominación del departamento autonómico (...) induce a confusión sobre la naturaleza del órgano y sus atribuciones, con el consiguiente perjuicio a las relaciones con otros sujetos de derecho internacional que no corresponden a la Generalitat de Cataluña sino al Estado».

gulació dels serveis de justícia gratuïta i d'orientació jurídica gratuïta (art. 106 EAC), la demarcació, la planta i la capitalitat judicials (art. 107 EAC), i la justícia de pau i de proximitat (art. 108 EAC).

A més, l'article 109 EAC indica que

«la Generalitat exerceix, ultra les competències expressament atribuïdes per aquest Estatut, totes les funcions i les facultats que la Llei orgànica del Poder Judicial reconeix al Govern de l'Estat amb relació a l'Administració de justícia a Catalunya».

És l'anomenada «clàusula subrogatòria», que ja estava prevista en l'Estatut de 1979.

L'Estatut de 2006 va voler tenir més incidència en la regulació de l'Administració de justícia i del Poder Judicial a Catalunya. La STC 31/2010 considera que la regulació estatutària dedicada al Poder Judicial a Catalunya constitueix un «excés», que va més enllà de la regulació d'aspectes de l'administració de l'Administració de justícia, i entren en el cor de la regulació del Poder Judicial.

El principal problema de la regulació fou la pretensió d'establir un Consell de Justícia de Catalunya (l'article 97 EAC és l'únic article anul·lat sencer pel Tribunal Constitucional). El Tribunal Constitucional va considerar que el fet de qualificar el Consell de Justícia de Catalunya com a òrgan de govern del Poder Judicial a Catalunya, i com a òrgan desconcentrat del Poder Judicial, envaïa les competències del Consell General del Poder Judicial previstes constitucionalment i del legislador estatal, que el regula mitjançant la Llei orgànica del Poder Judicial. El Tribunal Constitucional no va considerar necessari suprimir per complet el Consell de Justícia de Catalunya, sinó només aquells aspectes de la definició i de les funcions que envaïen les competències estatals. La STC 31/2010 se centra en les funcions del Consell de Justícia de Catalunya que es declaren inconstitucionals per tractar-se d'atribucions típiques d'un òrgan de govern del Poder Judicial i en les funcions jurisdiccionals com són la participació en la designació de presidents d'òrgans judicials, l'expedició del nomenament i del cessament de jutges i de magistrats temporals, les funcions disciplinàries sobre jutges i magistrats, la inspecció de tribunals i la informació sobre determinats recursos. No obstant això, en la pràctica va quedar desactivat perquè per al seu establiment cal una reforma de la Llei orgànica del Poder Judicial.

## **2.7. La resolució de conflictes entre la Generalitat i l'Estat**

En el pla teòric, els conflictes entre els ens subestats dotats d'autonomia política i els seus respectius estats haurien de resoldre's mitjançant instàncies, mecanismes o procediments que respectessin l'autonomia política i la no sub-

ordinació dels primers als segons. L'autonomia política implica l'absència de dependència jeràrquica dels òrgans de l'Estat i l'excepcionalitat dels controls que aquests exerceixen sobre els ens territorials subestats.

La resolució de conflictes mitjançant una instància jurisdiccional, constitucional o amb funcions d'arbitratge és una via que acostuma a respectar l'autonomia política. És a dir, els controls exercits per la jurisdicció constitucional també són una garantia enfront de l'Estat.

L'article 153 de la Constitució espanyola indica que el control de l'activitat dels òrgans de les comunitats autònomes serà exercit:

- a) Pel Tribunal Constitucional, en allò que faci referència a la constitucionalitat de les disposicions normatives amb força de llei.
- b) Pel Govern, previ dictamen del Consell d'Estat, en allò que pertorqui a l'exercici de funcions delegades a què es refereix l'apartat 2 de l'article 150.
- c) Per la jurisdicció contenciosa administrativa, en allò que es refereixi a l'administració autònoma i a les normes reglamentàries.
- d) Pel Tribunal de Comptes, en tot el que fa referència als aspectes econòmics i pressupostaris.

Les principals disputes que es poden suscitar entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya són sobre la distribució i l'exercici de les competències. No totes les controvèrsies i els conflictes de competència es vehiculen per mitjà del procediment davant del Tribunal Constitucional, que porta per nom «conflicte de competències». En concret es vehiculen mitjançant conflictes de competència les disputes amb relació a actes i normes amb rang infralegal. El conflicte de competències pot ser suscitat pels governs central i autonòmic. Les comunitats autònomes han de fer un requeriment d'incompetència prèviament a la interposició del conflicte de competències (art. 63 LOTC), mentre que l'Estat pot interposar el conflicte directament. La sentència ha de declarar la titularitat de la competència i procedir a anul·lar la disposició, la resolució o l'acte que va originar el conflicte.

En canvi, quan l'objecte del conflicte és una norma amb rang de llei, cal emprar el recurs d'inconstitucionalitat. El recurs d'inconstitucionalitat es pot interposar contra lleis i disposicions normatives amb força o valor de llei (art. 161.1.a CE). Tenen legitimació per a interposar el recurs d'inconstitucionalitat el president del Govern central, el Defensor del Poble, cinquanta diputats, cinquanta senadors, els governs i els parlaments autonòmics (art. 162.1.a CE).

La vigència d'una llei del Parlament de Catalunya pot ser suspesa pel Tribunal Constitucional en el curs del procediment del recurs d'inconstitucionalitat si el Govern central ho demana expressament (article 161.2 CE), mentre que la llei estatal no se suspèn mai.

Les minories del Parlament de Catalunya, com succeeix respecte a les minories de tots els parlaments autonòmics, no poden impugnar directament una norma amb rang o valor de llei davant del Tribunal Constitucional. Per tant, l'única cosa que poden fer és adreçar-se als subjectes legitimats per a interposar un recurs d'inconstitucionalitat (Defensor del Poble, 50 diputats, 50 senadors, president del Govern) per tal de demanar-los que exerceixin les seves atribucions constitucionals, suggeriment que no els obligaria o condicionaria en cap cas. No obstant això, cal recordar que en el cas del Parlament de Catalunya les minories poden demanar un dictamen no vinculant al Consell de Garanties Estatutàries.

Però més enllà de les disputes competencials que es vehiculen per mitjà del conflicte de competències o del recurs d'inconstitucionalitat, cal fer menció a la facultat concedida en l'article 161.2 CE, que indica que

«El Govern podrà impugnar davant del Tribunal Constitucional les disposicions i les resolucions adoptades pels òrgans de les comunitats. La impugnació provocarà la suspensió de la disposició o de la resolució recorreguda, però el Tribunal, en el seu cas, haurà de ratificar-la o alçar-la en un termini no superior als cinc mesos.»

Per a situacions més excepcionals, cal esmentar que l'ordenament constitucional espanyol no preveu la possibilitat de dissoldre els òrgans autonòmics ni de substituir la seva activitat. El que sí que hi ha és l'anomenada via coactiva de l'article 155 CE, que no s'ha utilitzat mai, però que la doctrina circumscriu a les instruccions d'obligat compliment que es poden dirigir a les autoritats d'una comunitat autònoma.

#### **Article 155 CE**

1. Si una comunitat autònoma no complís les obligacions que la Constitució o altres lleis li imposen, o actués de forma que atemptés greument contra l'interès general d'Espanya, el Govern, previ requeriment al president de la comunitat autònoma i, en el cas que no l'atengués, amb l'aprovació per majoria absoluta del Senat, podrà adoptar les mesures necessàries per tal d'obligar-lo al compliment forçós de dites obligacions o per tal de protegir l'interès general esmentat.

2. Per a l'execució de les mesures previstes a l'apartat anterior, el Govern podrà donar instruccions a totes les autoritats de les comunitats autònomes.

#### **L'article 161.2 CE**

L'Estat ha emprat l'article 161.2 CE per a impugnar la Resolució 5/X del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya, i la Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015. Aquests procediments han estat resolts, com ja s'ha esmentat, per la STC 42/2014 i la STC 259/2015, que han anul·lat una part de la Resolució 5/X, i tota la Resolució 1/XI.

### **3. El marc econòmic i tributari de la Generalitat de Catalunya**

#### **3.1. Autonomia financera**

L'article 156.1 CE estableix que

«Les comunitats autònomes gaudiran d'autonomia financera per a acomplir i exercir les seves competències d'acord amb els principis de coordinació amb la Hisenda estatal i de solidaritat entre tots els espanyols».

D'altra banda, l'article 202.1 EAC indica que

«La Generalitat disposa d'unes finances autònomes i dels recursos financers suficients per a afrontar l'exercici adequat del seu autogovern».

L'autonomia financera s'ha entès com a part consubstancial de l'autonomia política, tot i que en els diversos models de descentralització hi ha diferències entre el poder d'ingrés i el poder de despesa dels diferents ens territorials.

Les relacions d'ordre tributari i financer entre l'Estat i la Generalitat són regulades per la Constitució, per l'Estatut i per la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes, dictada a l'empara de l'article 157.3 CE. Estatutàriament, el finançament de la Generalitat es regeix pels principis d'autonomia financera, coordinació, solidaritat i transparència en les relacions fiscals i financeres entre les administracions públiques, i també pels principis de suficiència de recursos, responsabilitat fiscal, equitat i lleialtat institucional entre les diferents administracions.

Ara bé, la STC 30/2010 considera molts preceptes dedicats al finançament en l'Estatut (com el del compromís inversor de l'Estat) com a meres recomanacions que cal que reculli la legislació estatal. La sentència reitera que els estatuts d'autonomia no són els instruments més adequats per a determinar el finançament del conjunt de les comunitats autònomes, i que cal respectar la potestat legislativa de l'Estat exercida per mitjà de les Corts Generals.

La STC 31/2010 afirma que la determinació de l'esforç fiscal que han d'assolir les diferents comunitats autònomes ha de ser establert per l'Estat, en virtut de les seves competències, per a regular les competències financeres de les comunitats autònomes. El Tribunal Constitucional sosté, a més, que el fet que les altres comunitats autònomes facin un determinat esforç fiscal no es pot imposar com a condició des d'un estatut d'autonomia a la resta de comunitats autònomes, cosa que vulnera la seva autonomia financera.



Per últim, cal destacar que la STC 31/2010 també va interpretar alguns preceptes estatutaris per a garantir-ne la constitucionalitat, com l'anomenat principi d'ordinalitat, que reclamava a l'Estat garantir que l'aplicació dels mecanismes d'anivellament no alteri en cap cas la posició de Catalunya en l'ordenació de rendes *per capita* entre les comunitats autònomes abans de l'anivellament. El Tribunal Constitucional, sense fer un tractament estricte de l'ordinalitat va considerar que

«el Estado viene constitucionalmente obligado a procurar un “equilibrio económico, adecuado y justo” entre las Comunidades Autónomas que no perjudique a las más prósperas más allá de lo razonablemente necesario para el fin de la promoción de las menos favorecidas».

### 3.2. Els recursos de la Generalitat

Amb relació a l'obtenció de recursos propis, l'article 203.1 de l'EAC reconeix que la Generalitat té capacitat per a determinar el volum i la composició dels ingressos en l'àmbit de les seves competències financeres. Tot i aquesta declaració, una bona part dels recursos de la Generalitat prové del sistema de finançament autonòmic (els percentatges de participació sobre els impostos estatals cedits) i de les transferències i els fons estatals.

En el marc de l'article 203 EAC, els impostos propis constitueixen el mitjà pel qual la Generalitat pot determinar més autònomament el volum de part dels seus ingressos. L'article 203.5 EAC reconeix la competència de la Generalitat de Catalunya per a establir tributs, els que s'anomenen **tributs propis**.

#### **Tributs propis**

En la segona dècada del segle XXI, la Generalitat ha intensificat la creació de tributs propis, com podria ser l'impost sobre les estades en establiments turístics, l'impost sobre els habitatges buits, l'impost sobre begudes ensucrades envasades o l'impost sobre els actius no productius de les persones jurídiques.

Cal apuntar que l'article 6.2 LOFCA prohibeix la doble imposició sobre els ciutadans, en el sentit que els tributs que estableixin les comunitats autònomes no poden recaure sobre fets imposables gravats per l'Estat. El Tribunal Constitucional ha precisat que aquest article no té com a objectiu impedir que les comunitats autònomes estableixin tributs propis sobre matèries ja gravades per l'Estat, cosa que impediria en la pràctica crear nous impostos a les comunitats autònomes, sinó que

«lo que el art. 6.2 prohíbe, en sus propios términos, es la duplicidad de hechos imponibles, estrictamente» (STC 37/1987 i STC 122/2012).

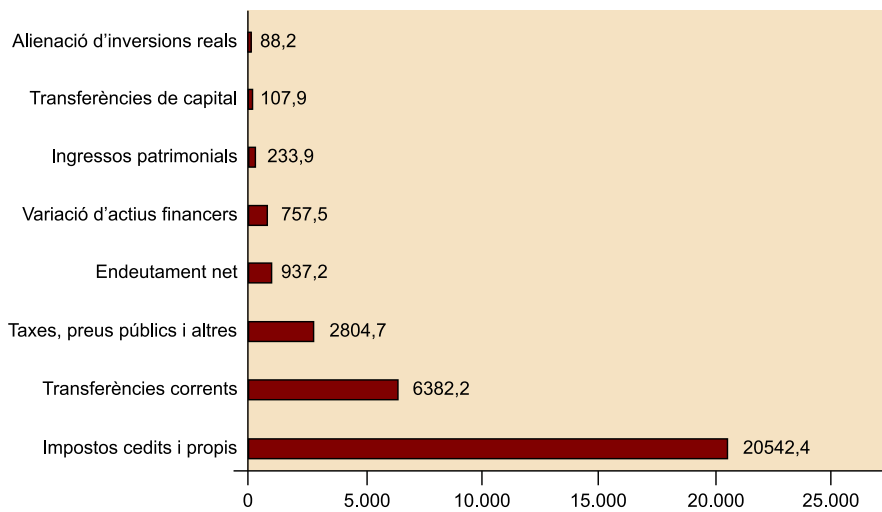
La duplicitat ha de ser estricta i ha de significar una identitat entre l'impost estatal i l'impost autonòmic que sigui substancial, i que no es produeixi una simple similitud.

D'acord amb la doctrina constitucional, i a l'empara dels articles 133.1 CE (la potestat originària per a establir els tributs correspon exclusivament a l'Estat mitjançant una llei) i 149.1.14 CE (competència exclusiva de l'Estat amb relació a la Hisenda general) i del que disposa la LOFCA, l'Estat és titular de les competències normatives (legislatives i reglamentàries) inherents als tributs estatals, si bé respecte als anomenats **tributs cedits** pot atribuir les competències normatives, i un percentatge de participació en els ingressos, a les comunitats autònomes en els termes i amb l'abast que es derivi de la legislació concreta que regula la cessió. De manera que l'autonomia financera és més plena respecte als tributs propis, i té limitacions i condicionants respecte als tributs cedits.

L'article 202.3 EAC fa una llista dels recursos de les finances de la Generalitat:

- a) Els rendiments dels seus impostos, taxes, contribucions especials i altres tributs propis.
- b) El rendiment dels tributs estatals cedits, en els quals la participació de la Generalitat pot ser total o parcial.
- c) Els recàrrecs sobre els tributs estatals.
- d) Els ingressos procedents del Fons de compensació interterritorial i d'altres assignacions establertes per la Constitució, si escau.
- e) Altres transferències i assignacions amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat.
- f) Els ingressos per la percepció dels seus preus públics.
- g) Els rendiments del patrimoni de la Generalitat.
- h) Els ingressos de dret privat.
- i) El producte d'emissió de deute i de les operacions de crèdit.
- j) Els ingressos procedents de multes i sancions en l'àmbit de les seves competències.
- k) Els recursos procedents de la Unió Europea i de programes comunitaris.
- l) Qualsevol altre recurs que pugui establir-se en virtut del que disposen l'Estatut i la Constitució.

Procedència dels ingressos del sector públic de la Generalitat per a l'any 2017 (previsió, en milions d'euros)



Detall de la previsió d'ingressos per impostos

Import	Previsió 2017
IRPF (bestreta i liquidació)	8.475,9
Impost sobre grans establiments comercials	14,6
Impost sobre successions i donacions	547,4
Impost sobre el patrimoni	517,4
Impost sobre els habitatges buits	11,5
Impost sobre dipòsits en entitats de crèdit	63,3
<b>Subtotal impostos directes (capítol 1)</b>	<b>9.630,2</b>
Impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats	1.755,7
IVA (bestreta i liquidació)	6.266,2
Impostos especials (bestreta i liquidació)	2.398,0
Impost especial sobre energia (bestreta)	285,8
Impost especial sobre determinats mitjans de transport	74,4
Impost sobre estades en establiments d'allotjament turístic	50,5
Impost provisió continguts prestadors serveis comunicació electrònica i de foment del sector audiovisual	16,1
Impost sobre les begudes amb excés de sucre	31,0
Impost sobre risc mediambiental, producció, manipulació i transport, custòdia i emissió d'elements radiotòxics	28,3
Impost sobre l'emissió de gasos i partícules a l'atmosfera produïda per la indústria	2,2
Impost sobre l'emissió d'òxids de nitrogen a l'atmosfera produïda per l'aviació comercial	4,1

<b>Import</b>	<b>Previsió 2017</b>
<b>Subtotal impostos indirectes (capítol 2)</b>	<b>10.912,2</b>
<b>Total impostos cedits i propis</b>	<b>20.542,4</b>

Font: Departament d'Economia de la Generalitat

Amb relació a la capacitat de despesa, l'article 203.1 *in fine* de l'EAC afirma que la Generalitat té la capacitat per a fixar lliurement l'afectació dels seus recursos a les finalitats de despesa que decideixi. Així mateix, l'article 202.2 EAC declara que la Generalitat gaudeix de plena autonomia de despesa per tal de poder aplicar lliurement els seus recursos d'acord amb les directrius polítiques i socials determinades per les institucions d'autogovern.

### 3.3. Aspectes institucional del sistema de finançament

L'article 201.3 EAC disposa que la Comissió Mixta d'Assumptes Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat és qui desenvolupa el títol estatutari dedicat al finançament, com a òrgan bilateral de relació entre l'Administració de l'Estat i la Generalitat en l'àmbit del finançament autonòmic (art. 210.1 EAC). La STC 31/2010 estableix, en primer lloc, que la previsió de la Comissió Mixta d'Assumptes Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat és constitucional si s'interpreta que no exclou ni limita la capacitat de mecanismes multilaterals en matèria de finançament autonòmic, ni exclou l'aplicació de la LOFCA o menysté les competències estatals de coordinació del finançament de les comunitats autònomes. La STC 31/2010 ha declarat que

«las funciones de cooperación de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat no excluyen ni limitan la capacidad de las instituciones y organismos de carácter multilateral en materia de financiación autonómica, no afectan a la reserva de Ley Orgánica prevista en el art. 157.3 CE, ni sustituyen, impiden o menoscaban el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias».

En segon lloc, el TC estableix que les actuacions de la Comissió Mixta són complementàries a les dels òrgans multilaterals (com el Consell de Política Fiscal i Financera).

D'altra banda, l'article 204.1 EAC estableix que

«la gestió, la recaptació, la liquidació i la inspecció de tots els tributs propis de la Generalitat de Catalunya, i també, per delegació de l'Estat, dels tributs estatals cedits totalment a la Generalitat, corresponen a l'Agència Tributària de Catalunya».

També es preveu que l'Agència Tributària de l'Estat pugui delegar o establir algun tipus de col·laboració respecte als altres impostos estatals. D'aquesta manera es desenvolupa allò previst en l'article 156.2 CE, que indica que

«Les comunitats autònomes podran actuar com a delegats o col·laboradors de l'Estat en la tasca de recaptació, gestió i liquidació dels recursos tributaris d'aquest, d'acord amb les lleis i els estatuts».

L'Agència Tributària de Catalunya va ser creada per la Llei 7/2007, de 17 de juliol. Va iniciar les activitats l'1 de gener de 2008. Actualment la seva regulació està continguda al Títol I (de l'Agència Tributària de Catalunya) del Llibre segon del Codi Tributari de Catalunya.

L'Estatut d'autonomia preveu la necessitat d'establir un consorci o un ens equivalent amb participació paritària de l'Agència Estatal d'Administració Tributària i de l'Agència Tributària de Catalunya (art. 204.2 EAC), articulació orgànica que encara no s'ha materialitzat.

### 3.4. Sistema de finançament

L'estiu de 2009, els governs de l'Estat i de les comunitats autònomes de règim comú (el que s'aplica a totes les comunitats autònomes excepte el País Basc i Navarra, que tenen un sistema de finançament específic derivat de la singularitat foral) van pactar un nou sistema de finançament mitjançant l'Acord 6/2009 del Consell de Política Fiscal i Financera, de 15 de juliol. Els instruments normatius per a vehicular aquest model de finançament foren la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia, i la Llei orgànica 3/2009, de 18 de desembre, de modificació de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA). El nou model ha suposat:

- La reducció del pes de les transferències de l'Estat en els ingressos de les comunitats autònomes.
- La garantia d'un nivell base equivalent de finançament dels serveis públics fonamentals.
- La corresponsabilitat de les comunitats autònomes i l'Estat en consonància amb les seves competències en matèria d'ingressos i de despeses.
- Nous percentatges de cessió dels impostos a les comunitats autònomes: 50% de l'IRPE, 50% de l'IVA, i 58% de l'impost del tabac, de l'alcohol i dels hidrocarburs.
- Major capacitat normativa en determinats impostos, especialment respecte a l'IVA.

El sistema de finançament implica que cada comunitat autònoma té el que s'ha anomenat una «cistella» d'impostos (formada pels tributs cedits parcialment o totalment per l'Estat), a la qual cal afegir un mecanisme d'anivellament per tal de garantir un nivell similar amb relació als serveis públics fonamentals de l'estat del benestar (educació, sanitat i altres serveis socials essencials), que consisteix en el Fons de garantia dels serveis públics fonamentals a par-

#### Consulta recomanada

Llei 17/2017, de l'1 d'agost, del Codi tributari de Catalunya i d'aprovació dels llibres primer, segon i tercer, relatius a l'Administració tributària de la Generalitat.

tir de la població ajustada (que pondera diferents grups d'edat) i determinats paràmetres correctors (superfície de la comunitat, dispersió de la població o insularitat).

Els recursos que aporta el sistema mitjançant els dos elements anteriors (la cistella d'impostos i la transferència del Fons de garantia dels serveis públics fonamentals de l'estat del benestar) es complementen amb els fons d'ajustament que tenen com a finalitat assegurar la viabilitat del model de finançament: el Fons de suficiència global (per a garantir que cap comunitat no rep menys recursos que en l'anterior model de finançament) i els fons de convergència (constituïts pel Fons de competitivitat per a comunitats autònomes que tenen un finançament *per capita* inferior a la mitjana o inferior al seu índex de capacitat fiscal, i pel Fons de cooperació destinat a comunitats amb un PIB amb una certa desviació negativa sobre la mitjana o una densitat o un creixement poblacional negatiu).

L'article 208.1 EAC declara que l'Estat i la Generalitat han d'actualitzar quinquennalment el sistema de finançament, tenint en compte l'evolució del conjunt de recursos públics disponibles i de les necessitats de despesa de les diferents administracions. Una previsió temporal que no s'ha complert des de l'aprovació de l'Estatut de 2006. Cal tenir en compte, però, que el model de finançament de 2009 ja preveu moltes de les indicacions estatutàries.

### **3.5. Estabilitat pressupostària**

L'article 135 CE va reformar-se el 27 de setembre de 2011 per tal d'incrementar l'estabilitat pressupostària de manera que

«l'Estat i les comunitats autònomes no podran incórrer en un dèficit estructural que superi els marges establerts, si escau, per la Unió Europea per als seus Estats membres».

A partir d'aquí s'estableix que una llei orgànica fixarà el dèficit estructural màxim permès a l'Estat i a les comunitats autònomes, amb relació al seu producte interior brut.

L'Estat va aprovar la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, que desenvolupa l'article 135 de la Constitució i que és una norma aplicable a totes les administracions públiques (articles 1 i 2). Cal recordar que l'article 214 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 diu textualment que

«Correspon a la Generalitat l'establiment dels límits i les condicions per a assolir els objectius d'estabilitat pressupostària dins dels principis bàsics establerts per l'Estat i la normativa de la Unió Europea».

La normativa catalana ha d'adequar-se, doncs, per imperatiu constitucional i estatutari a la legislació espanyola –i europea– sobre la matèria.

D'altra banda, Catalunya va aprovar la Llei 6/2012, de 17 de maig, d'estabilitat pressupostària, que estableix que

«Aquesta llei té per objecte l'assoliment per la Generalitat dels objectius d'estabilitat pressupostària, en compliment de l'article 214 de l'Estatut [...]».

L'article 214 EAC no està situat en el títol dedicat a les competències, sinó en el títol dedicat al finançament de la Generalitat, precisament en el capítol dedicat al pressupost de la Generalitat, que comença amb un article, el 211, que diu que la Generalitat té competència exclusiva per a ordenar i regular les seves finances.

No obstant això, per la textura i els límits que l'article 214 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i l'article 135 de la Constitució imposen a la Generalitat, ens trobem davant d'una competència que té paral·lelismes amb les competències compartides, en les quals hi ha una llei estatal (tot i que en aquest cas no és bàsica) que deixa cert marge de maniobra (en aquest cas força reduït, tot i que la Generalitat podria haver establert un percentatge de superàvit mínim) per a la llei autonòmica.

Des d'aleshores, els pressupostos de la Generalitat contenen els límits i les condicions per a assolir els objectius d'estabilitat pressupostària dins dels principis de l'Estat i de la normativa europea, adoptada en compliment del Pacte d'estabilitat i creixement europeu, que inclou el Reglament (CE) 1467/97 del Consell, de 7 de juliol, relatiu a l'acceleració i la clarificació del procediment de dèficit excessiu.

