

# Les comunitats autònomes

Enoch Albertí Rovira

Revisió a càrrec de  
Jordi Barrat i Esteve

PID\_00144325



Universitat Oberta  
de Catalunya

[www.uoc.edu](http://www.uoc.edu)



# Índex

<b>Introducció.....</b>	<b>7</b>
<b>Objectius.....</b>	<b>8</b>
<b>1. L'Estat autonòmic com a model d'organització territorial de l'Estat.....</b>	<b>9</b>
1.1. Els models d'organització territorial de l'Estat en dret comparat .....	9
1.2. La tradició espanyola contemporània de construcció unitària i centralista de l'Estat .....	11
1.3. El procés de construcció de l'Estat autonòmic .....	13
1.4. Els principis bàsics de l'Estat autonòmic .....	17
1.4.1. El principi d'autonomia .....	18
1.4.2. El principi d'unitat .....	19
1.4.3. El principi de solidaritat .....	21
<b>2. L'organització institucional de les comunitats autònomes....</b>	<b>24</b>
2.1. La potestat d'autoorganització de les comunitats autònomes i el principi d'homogeneïtat institucional .....	26
2.2. El Parlament .....	29
2.2.1. La composició i l'elecció .....	29
2.2.2. L'Estatut dels diputats .....	31
2.2.3. L'organització i el funcionament .....	31
2.2.4. Les funcions .....	33
2.3. El president .....	34
2.3.1. La designació .....	34
2.3.2. Les funcions .....	35
2.3.3. La responsabilitat política .....	37
2.3.4. L'estatut personal .....	38
2.4. El Govern i l'Administració .....	38
2.4.1. La composició del Govern i l'estatut dels seus membres .....	38
2.4.2. Les funcions del Govern .....	39
2.4.3. L'Administració autonòmica .....	40
2.5. Altres institucions estatutàries .....	42
2.5.1. Els consells consultius .....	42
2.5.2. Les institucions equivalents al Defensor del Poble .....	43
2.5.3. Les institucions similars al Tribunal de Comptes .....	44
2.5.4. Els Consells de l'Audiovisual .....	45

<b>3. La distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes</b> .....	46
3.1. El concepte de competència .....	47
3.2. El sistema de distribució de les competències .....	49
3.2.1. Les regles generals de distribució .....	49
3.2.2. Els mecanismes de modificació extraestatutària de les competències .....	51
3.2.3. El traspàs de mitjans i serveis .....	53
3.2.4. L'evolució del repartiment de competències .....	53
3.2.5. La repercussió de la Unió Europea en la distribució de competències .....	55
3.3. La tipologia de les competències .....	57
3.3.1. Les competències exclusives .....	58
3.3.2. Les competències concurrents .....	60
3.3.3. Les competències compartides .....	62
3.3.4. Altres tipus de competències .....	64
3.4. Els conflictes de competència .....	64
3.4.1. Els conflictes positius .....	65
3.4.2. Els conflictes negatius .....	67
3.4.3. La impugnació del títol V de la LOTC .....	67
3.4.4. Els conflictes en defensa de l'autonomia local .....	68
<b>4. Les fonts del dret de les comunitats autònomes i la seva relació amb l'ordenament estatal</b> .....	71
4.1. Les fonts de l'ordenament de les comunitats autònomes .....	71
4.2. Les relacions entre els ordenaments autonòmics i l'estatal .....	73
4.2.1. La regla de supletòrietat del dret estatal .....	74
4.2.2. La clàusula de prevalença .....	77
<b>5. Les relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes</b> .....	78
5.1. La participació de les comunitats autònomes en l'Estat .....	78
5.2. Les relacions de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes .....	80
5.2.1. Les relacions d'auxili, coordinació i cooperació .....	80
5.2.2. Els instruments de la col·laboració .....	82
5.3. Les relacions de conflicte .....	84
<b>6. El finançament de les comunitats autònomes</b> .....	85
6.1. Els principis constitucionals del sistema de finançament de les comunitats autònomes .....	86
6.2. La diversitat de sistemes de finançament: el règim comú i el règim de conveni i de concert .....	87
6.3. L'evolució del règim comú de finançament .....	88
6.4. Les fonts d'ingressos de les comunitats autònomes: esquema general .....	90
<b>Resum</b> .....	93

<b>Activitats</b> .....	97
<b>Exercicis d'autoavaluació</b> .....	97
<b>Solucionari</b> .....	101
<b>Glossari</b> .....	102
<b>Bibliografia</b> .....	104



## Introducció

Una de les parts fonamentals que integren la matèria del dret constitucional, i que, dividida acadèmicament en dues assignatures, forma part de l'assignatura *Dret constitucional*, és l'estudi de l'organització territorial de l'Estat.

Espanya, des de la formació de l'estat liberal, després del trencament de l'Antic Règim produït en el primer terç del segle XIX, es va organitzar d'una manera quasi invariable segons un **patró unitari** i, en moltes ocasions, també fortament centralista.

Aquesta unitat, però, basada en l'uniformisme, mai no va acabar d'estar ben soldada, perquè es va mantenir la gran diversitat que, des de sempre, havia caracteritzat Espanya, i, d'una manera més o menys intensa segons els diversos moments històrics, es va mantenir i es va manifestar igualment una voluntat d'autogovern per part de les comunitats més diferenciades, amb la finalitat de preservar la seva identitat.

Aquesta diversitat objectiva, juntament amb la voluntat d'autogovern, va propiciar que, amb la recuperació d'un règim democràtic després de la dictadura franquista, que es va caracteritzar també pel seu centralisme exacerbada, s'assagés una fórmula nova per a la unitat, basada en el **reconeixement del pluralisme territorial i la diversitat**, i construïda a partir de l'autonomia de les diverses nacionalitats i regions que integraven Espanya.

Fruit d'aquest reconeixement, es va dissenyar en la Constitució i en normes posteriors de naturalesa especial (els **estatuts d'autonomia**) un model nou d'organització territorial del poder, que és el que s'examina en aquest mòdul didàctic.

## Objectius

Amb aquest mòdul didàctic es pretén que els estudiants assoleixin els objectius següents:

1. Saber identificar els grans models d'organització territorial de l'Estat en dret comparat i situar en aquest context l'Estat autonòmic dissenyat per la Constitució espanyola de 1978.
2. Conèixer a grans trets el procés de construcció de l'Estat autonòmic i els principis bàsics sobre els quals s'assenta.
3. Conèixer l'organització bàsica de les comunitats autònomes i les seves grans institucions: Parlament, President, Govern i les altres institucions estatutàries.
4. Conèixer el sistema de distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, especialment:
  - el sistema general de distribució,
  - la tipologia de les competències,
  - la resolució dels conflictes de competències,
  - la incidència de la Unió Europea en la distribució de competències.
5. Conèixer les fonts del dret de les comunitats autònomes i les seves relacions amb l'ordenament estatal, i especialment les regles de supletorietat del dret estatal i de prevalença.
6. Conèixer les relacions de caràcter no competencial que es donen entre l'Estat i les comunitats autònomes, especialment les que impliquen participació de les comunitats en l'Estat i les que vehiculen la col·laboració entre totes dues parts.
7. Conèixer a grans trets el sistema de finançament de les comunitats autònomes, especialment els seus principis constitucionals i la seva evolució, i també les fonts d'ingressos que nodreixen les hisendes de les comunitats.



# 1. L'Estat autonòmic com a model d'organització territorial de l'Estat

## 1.1. Els models d'organització territorial de l'Estat en dret comparat

Des del punt de vista de l'organització territorial del seu poder, tradicionalment es distingeixen en el panorama del dret comparat dos grans models d'estat:

### a) Model d'estat unitari

Aquest model d'estat, l'origen del qual s'acostuma a situar en la França napoleònica, concentra tots els poders de naturalesa estatal (legislatiu, executiu i judicial) en unes institucions (parlament, govern, òrgans jurisdiccionals) mitjançant les quals aquests poders actuen de la mateixa manera sobre tot el territori.

Hi ha un **sistema institucional** únic de caire estatal –un parlament únic, un govern únic i un poder judicial organitzat unitàriament–, i la seva actuació s'estén sobre tota la ciutadania i sobre tot el territori de l'Estat.

### b) Model d'estat federal

En els estats federals, en canvi, que es formen generalment a partir de la unificació d'altres estats fins aleshores independents o units per vincles més dèbils<sup>1</sup>, com el cas dels Estats Units (1787), Suïssa (1848) o Alemanya (1871), es crea una **dobla instància de govern**:

- D'una banda, un **govern d'àmbit territorial general**, integrat per institucions estatals que tenen poders estatals (legislatius, executius i judicials).
- De l'altra, un **govern d'abast territorial limitat**, que disposa igualment d'institucions de naturalesa estatal i amb poders estatals (parlament, govern, òrgans judicials).

<sup>(1)</sup>Una unió d'estats a través de pactes i tractats internacionals, com ara en una confederació.

És a dir, es tracta d'un **estat integrat per altres estats**, cada un dels quals té les seves pròpies institucions i els seus propis poders, que exerceixen directament sobre la ciutadania, segons el repartiment que prèviament s'ha fet en la constitució federal o comuna, que és la norma suprema i fundacional d'aquesta unió.

### El federalisme dels Estats Units

El primer estat federal modern, i un dels models de federalisme més importants, van ser els Estats Units, que, en la Constitució de 1787, van crear la Unió, institució que va substituir la Confederació que des de 1781 unia les tretze colònies nord-americanes que es van declarar independents d'Anglaterra el 1776.

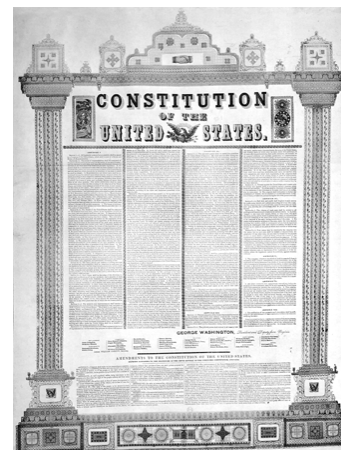
Per a formar el federalisme, en la seva versió nord-americana, s'uneixen diversos estats en un estat més ampli en el qual tots conserven la seva qualitat estatal.

Ara bé, aquests dos models no són purs, ni tampoc els únics. L'estat unitari pot presentar formes descentralitzades, a vegades fins i tot en graus molt considerables, en la mesura que reconegui l'autonomia a certes entitats territorials internes, de caràcter local (municipis, departaments, regions) encara que sense arribar a dotar-les de poders estatals.

Els estats federals, per la seva banda, presenten formes molt diverses pel que fa a l'organització de les institucions, el repartiment de competències o el sistema de finançament, per esmentar només algunes qüestions especialment significatives, de manera que s'ha dit alguna vegada que hi ha tants models d'estat federal com estats federals hi ha a la realitat. A més, hi ha alguns estats que són difícils d'encaixar sense problemes en un model o l'altre.

A Europa es va importar l'experiència federal nord-americana, que, adaptant-la a noves condicions, va servir de base per a la Constitució de Suïssa de 1848 (nominalment confederal) i la unificació d'Alemanya (Constitució del Segon Reich, de 1871).

Convé, doncs, relativitzar aquests models, entenent que no es tracta de **configuracions tancades i perfectament homogènies** a les quals s'han d'ajustar els diversos estats. Més aviat, en l'organització territorial de cada estat conflueixen tradicions, interessos, forces i factors molt diversos, que acaben atorgant-li una configuració pròpia i original.



La Convenció de Filadèlfia aprovà la Constitució dels Estats Units el 17 de setembre de 1787, després de diversos mesos de discussions.

#### Estats difícils d'encaixar en un model

Un exemple d'aquests estats que no s'atenen a cap d'aquests models és l'Estat integral dissenyat en la Constitució de la Segona República Espanyola, o l'Estat regional d'Itàlia de 1947.

A efectes expositius, es poden distingir almenys les dues grans configuracions següents:

- Els **estats unitaris**, descentralitzats o no, que presenten una instància única de poder estatal.
- Els **estats compostos**<sup>2</sup>, que, malgrat que responguin a característiques molt diverses, presenten sempre un element essencial comú: l'existència d'un doble sistema institucional de naturalesa estatal.

<sup>(2)</sup>Segons la definició clàssica de K.C. Wheare, els estats federals són estats que s'organitzen sobre la base del principi de dos centres de govern.

## 1.2. La tradició espanyola contemporània de construcció unitària i centralista de l'Estat

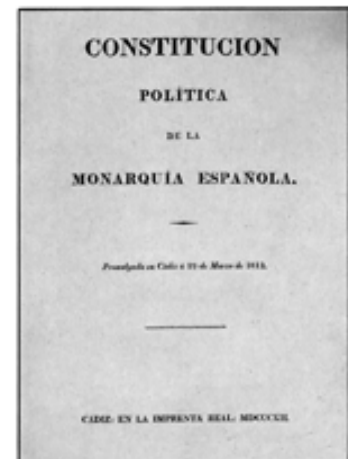
Des de l'inici de l'era contemporània i el constitucionalisme, l'Estat a Espanya s'ha organitzat segons un **patró** no solament unitari, sinó també **centralista**, que només s'ha trencat durant períodes molt breus i efímers, que coincideixen precisament amb els intents més seriosos de democratització de l'Estat.

L'Estat liberal, que va sorgir de l'Antic Règim i que es va anar imposant amb moltes dificultats a partir de la Constitució de Cadis de 1812, es va organitzar d'una manera uniforme per tot el territori, establint un règim únic i igual per a tots els municipis i dividint administrativament Espanya en províncies, que es van convertir en la base de la seva organització territorial.

### Javier de Burgos

Aquest polític espanyol, nascut a Motril el 1778, va demanar a Ferran VII una colla de mesures polítiques moderades, com ara la concessió d'una amnistia als liberals i l'establiment d'un Ministeri de l'Interior. En crear-se aquest ministeri, que va rebre el nom de Foment, en fou nomenat cap. Des d'aquest càrrec va establir el 1833 la nova divisió provincial d'Espanya, que ha sobreviscut fins ara amb algunes variacions.

La major part del temps Espanya va estar governada per règims conservadors, que en la terminologia d'aleshores s'anomenaven moderats, els quals restringien notablement la base electiva de les entitats locals, mitjançant el sufragi censatari, i les sotmetien al control del Govern, que en molts casos nomenava els alcaldes i els caps de les diputacions.



La Constitució de Cadis va proclamar el principi de sobirania de la nació amb una clara separació de poders, entre els quals el Poder Legislatiu ocupava el lloc preeminent com a font de la llei.

Així, a partir de la Constitució de 1845, any en què es van aprovar unes lleis municipal i provincial noves que col·locaven aquestes entitats sota la dependència directa del Govern, va començar aquesta tradició fortament centralista, que va ser continuada, amb alguns retocs, per la legislació local de la Restauració (lleis de 1877 i de 1882, sota la vigència de la Constitució de 1876), per la Dictadura de Primo de Rivera (estatuts de Calvo Sotelo: municipal, de 1924, i provincial, de 1925) i pel franquisme (Llei de bases de règim local, de 1945, i Text refós, de 1955).

En els períodes més liberals, aquestes entitats locals bàsiques (els municipis, regits per ajuntaments, i les províncies, regides per diputacions) van gaudir d'una certa autonomia, i els alcaldes i els caps de les diputacions (*jefe político provincial*) eren elegits per sufragi o per les mateixes corporacions. Per exemple, sota la vigència de la Constitució democràtica de 1869 es van aprovar les lleis municipal i provincial, de 20 d'agost de 1870, que democratitzaven les entitats locals i els atorgaven autonomia respecte al Govern.

El centralisme de l'Estat també es manifestava, òbviament, en la negativa de reconèixer cap entitat regional de caràcter polític. Tan sols en alguns períodes, encara més breus que els relatius als ens locals, es va reconèixer la possibilitat de dotar d'autonomia territoris que es poguessin considerar regions o nacionalitats.

Aquesta tradició unitària que reconeixia un sol centre de poder estatal només es va trencar en els tres **moments** següents:

**a)** Durant la **Primera República**, amb un projecte de Constitució federal (1873) que ni tan sols es va arribar a discutir.

**b)** Durant la **Mancomunitat de Catalunya** (de 1914 a 1925).

Va ser creada pel Reial decret de 26 de març de 1914 i estava integrada per una assemblea, que reunia els diputats provincials de les quatre diputacions catalanes, i un consell permanent, elegit per l'assemblea i amb funcions executives.

Per a Prat de la Riba, que en va ser el president fins al 1917, la Mancomunitat va significar la creació d'una entitat política que posés les bases d'una futura autonomia de més llarg abast; l'entitat va redactar l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que va ser aprovat per l'Assemblea General el 25 de gener de 1919. La dictadura de Primo de Rivera va substituir en la presidència de la Mancomunitat el successor de Prat de la Riba, Puig i Cadafalch, pel dirigent de la Unió Monàrquica Nacional, Alfons Sala, fins a la supressió definitiva de la Mancomunitat, en virtut de l'Estatut provincial de 20 de març de 1925.



Enric Prat de la Riba fou el veritable motor de l'obra realitzada per la Mancomunitat fins a la seva dissolució.

c) Durant la **Segona República**, amb l'Estat integral i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1932. Amb l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya per les Corts republicanes el 1932, es va instaurar un govern i un parlament propis, en el marc d'un estat que continuava sent unitari per a la resta de territoris. L'Estatut del País Basc no va ser aprovat fins a l'octubre de 1936, un cop començada ja la Guerra Civil, i el de Galícia no va ser sotmès a referèndum fins al juny de 1936, sense que s'arribés a aprovar posteriorment per les Corts.

#### **Abolició de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya**

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya fou abolit pel general Franco, que va restituir a les províncies catalanes "el honor de ser gobernadas en pie de igualdad con sus hermanas del resto de España" (preàmbul de la Llei del cap de l'Estat, de 5 d'abril de 1938, que abolia l'Estatut de Catalunya).

### **1.3. El procés de construcció de l'Estat autonòmic**

Ja en els primers moments de la **transició** de la dictadura franquista a la democràcia es va manifestar amb claredat que l'**establiment d'un règim democràtic** a Espanya havia d'anar acompanyat del **reconeixement de l'autonomia de certs territoris**, especialment Catalunya i el País Basc, on la demanda d'autogovern es presentava com una reivindicació històrica respecte a la tradicional construcció unitària i centralista de l'Estat.

Per a satisfer momentàniament aquestes demandes, molt intenses i de gran arrelament popular, i mentre s'esperava una constitució nova que abordés la qüestió, el Govern Suárez, d'acord amb les previsions de la Llei per a la reforma política, de gener de 1977, va establir mitjançant decrets llei diversos règims provisionals d'autonomia per a Catalunya, el País Basc, Galícia i altres territoris.

Amb aquests decrets llei es van crear els **òrgans autonòmics** següents:

- Una **assemblea**, formada pels parlamentaris estatals elegits en les províncies corresponents, per representants de les diputacions provincials afectades i, en certs casos, per representants dels municipis (ex.: Extremadura).
- Un **consell de govern, en certs casos**.
- Un **president**.

Tots plegats van rebre competències per delegació de les diputacions provincials i de la mateixa Administració de l'Estat, i es van acabar convertint en l'**embrió de les comunitats autònomes futures**.

La creació d'aquestes preautonomies va aplanar el camí per a tancar el debat sobre el **model territorial en la nova Constitució**, qüestió que va ser una de les més problemàtiques en el procés constituent, tenint en compte la gran diversitat de posicions inicials de les forces polítiques.

#### **Règims provisionals d'autonomia**

Els règims provisionals d'autonomia comprenien catorze territoris en total: A més a més de Catalunya, el País Basc, Galícia, Aragó, Andalusia, País Valencià, Extremadura, Illes Balears, Castella i Lleó, Múrcia, Castella - la Manxa, les Canàries i Astúries. Navarra també va modificar el seu model institucional l'any 1979 amb una actualització del règim foral anterior (vegeu RD 121/1979).

## Restauració de la Generalitat de Catalunya

Mitjançant el Reial decret llei de 29 de setembre de 1977 es va restaurar amb caràcter provisional la Generalitat de Catalunya, i el seu president a l'exili, Josep Tarradellas, va retornar i s'hi va posar al front, fins que es va aprovar l'Estatut d'Autonomia, en virtut de la Constitució de 1978 i la celebració de les primeres eleccions al Parlament de Catalunya.

Més tard, mitjançant el Reial Decret llei de 6 de gener de 1978, es va restaurar provisionalment l'autonomia del País Basc, i després, al llarg de l'any 1978, van assolir l'autonomia la resta de territoris.

La Constitució de 1978 va significar el punt de partida per a construir un **nou model d'organització de l'Estat**, basat en l'autonomia de les nacionalitats i regions, a les quals va permetre constituir comunitats autònomes, és a dir, entitats polítiques dotades d'institucions i de poders de naturalesa estatal, segons un règim previst en el títol VIII.

### Vegeu també

Connectant-vos a la biblioteca de la UOC, podreu consultar directament els textos de la Constitució espanyola i de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

La Constitució, però, no determina quines són les comunitats autònomes que s'han de crear, ni tampoc quins són els territoris que, pel fet de reunir la condició de nacionalitat o de regió, tenen dret a constituir una comunitat autònoma.

### Lectures recomanades

Per a una visió global de l'Estat de les autonomies, podeu llegir les obres següents:

F. Tomás y Valiente (1993). "La primera fase de la construcción del Estado de las Autonomías (1978-1983)". *Revista Vasca de Administración Pública* (núm. 36).

L. López Guerra (1993). "La segunda fase de la construcción del Estado de las Autonomías (1983-1993)". *Revista Vasca de Administración Pública* (núm. 36).

E. Aja (2003). *El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza.

Aquestes qüestions decisives es deixen en mans dels mateixos territoris que vulguin accedir a l'autonomia, motiu pel qual s'ha dit que la Constitució configura l'organització territorial sobre la base d'un *principi dispositiu*.

La Constitució sí que estableix, però, les condicions generals que han de complir els territoris que es vulguin erigir en comunitat autònoma, el procediment que han de seguir i el resultat que se'n derivarà.

Podran accedir a l'autonomia els **territoris** següents<sup>3</sup>:

- Les províncies que siguin limítrofes i tinguin característiques històriques, culturals i econòmiques comunes.
- Els territoris insulars.
- Les províncies amb entitat regional històrica.

<sup>(3)</sup>Art. 143.1 CE.

Els territoris així delimitats es converteixen en subjectes del dret a l'autonomia. Aquest dret pot ser exercit segons els procediments que preveu la Constitució, i el seu resultat és la creació, en aquests territoris, d'una comunitat autònoma en els termes i la configuració general que estableix el títol VIII de la mateixa Constitució.

Els **procediments d'exercici del dret a l'autonomia** són diversos i responen a les diferents característiques dels territoris espanyols i a la seva també diversa voluntat històrica d'autogovern.

En general, cal distingir dos **processos**:

1) El procés d'**iniciativa autonòmica**; és a dir, el territori que vol accedir a l'autonomia manifesta la voluntat de constituir-se en comunitat autònoma.

2) El procés d'**elaboració i aprovació de l'estatut d'autonomia** corresponent; és a dir, l'acte fundacional de la comunitat autònoma i la seva norma institucional bàsica.

La Constitució estableix diferents **procediments** pel que fa a la iniciativa autonòmica:

a) Un de **general**<sup>4</sup>, pel qual les diputacions i els municipis de les províncies afectades han de prendre acords mitjançant els quals manifestin la seva voluntat d'erigir-se en comunitat autònoma.

<sup>(4)</sup>Art. 143.2 CE.

b) Diversos d'**especials**, en funció de les situacions i les característiques diferents dels territoris.

Els tres supòsits principals d'aquests procediments especials són els següents:

- En el cas que hi hagi **règim de preautonomia**<sup>5</sup>, les diputacions són substituïdes pel seu òrgan col·legiat superior (DT primera CE).
- Els territoris que ho desitgin, poden exercir una iniciativa reforçada<sup>6</sup>, amb la qual manifestin una **voluntat d'autogovern especial**, que els permetrà accedir des del primer moment al sostre màxim de competències que preveu la Constitució<sup>7</sup>. En aquest cas, s'exigeix la presa dels acords d'iniciativa per unes majories reforçades i, a més, la celebració d'un referèndum popular.
- Els territoris que en el passat hagin sotmès un estatut d'autonomia a l'aprovació popular<sup>8</sup>, simplement requereixen per a la seva iniciativa l'**acord** del seu òrgan preautonòmic col·legiat superior (DT segona CE) i, en

<sup>(5)</sup>Aquest és el supòsit general pel qual van exercir la iniciativa la majoria de les comunitats autònomes actuals.

<sup>(6)</sup>Art. 151.1 CE.

<sup>(7)</sup>Aquesta via només fou seguida, i amb dificultats, per Andalusia.

<sup>(8)</sup>Aquesta és la via que van seguir Catalunya, el País Basc i Galícia, que són les tres comunitats que reuneixen la condició exigida per aquesta disposició.

aquest cas, poden també accedir d'entrada al sostre màxim de competències que permet la Constitució.

<sup>(9)</sup> Navarra, emparant-se en els drets històrics reconeguts en la disposició addicional primera de la Constitució.

D'altra banda, algun territori no ha exercit cap tipus d'iniciativa<sup>9</sup> i altres, de característiques molt especials i que no compleixen les condicions generals de l'article 143 de la Constitució, com en el cas de les ciutats de Ceuta i Melilla, disposen d'unes previsions específiques (art. 144.b).

Finalment, la Constitució preveu que les Corts Generals puguin substituir la iniciativa de les corporacions locals (art. 144.c CE), "per motius d'interès nacional" i d'aquesta manera es podria evitar que quedessin "illes no autonòmiques" o es podrien rectificar iniciatives que es consideressin políticament inconvenients.

#### "Illes no autonòmiques"

Les "illes no autonòmiques" serien els territoris que restarien al marge de l'organització autonòmica general de l'Estat, en el cas que aquesta es generalitzés, com així ha succeït.

D'aquesta manera es converteix en una clàusula de tancament del sistema, la qual limita el principi dispositiu que regeix la construcció de l'Estat autonòmic.

#### Previsions especials

Fent ús de les facultats atorgades per l'article 144.c de la Constitució, les Corts van incorporar forçosament la província de Segòvia a la comunitat de Castella i Lleó (LO 5/1983, que el Tribunal Constitucional va declarar conforme a la Constitució, STC 100/1984, de 8 de novembre).

Igualment, la mateixa disposició va servir perquè les Corts substituïssin la iniciativa autonòmica fracassada de la província d'Almeria, per no haver assolit la majoria requerida en el referèndum d'iniciativa per la via de l'article 151 de la Constitució, i que hauria deixat aquesta província al marge de la comunitat autònoma que es projectava per a Andalusia (LO 13/1980).

El **procés de constitució** d'una comunitat autònoma, una vegada efectuada la iniciativa autonòmica, continua amb l'elaboració i l'aprovació de l'estatut d'autonomia corresponent, que serà la **norma fundacional de la comunitat** i la seva **norma institucional bàsica**, que determinarà el seu sistema institucional i les competències que assumeixi.

Sobre aquesta qüestió, que inclou la naturalesa de l'estatut, els seus diversos procediments d'elaboració i aprovació i la seva posició especial en l'ordenament espanyol, ens remetem al que ja es va exposar en el mòdul relatiu a les fonts del dret.

#### Vegeu també

Vegeu el subapartat 6.2 del mòdul "Les fonts del dret" de l'assignatura *Sistema constitucional espanyol*.

Convé ara afegir simplement, com es veu amb més atenció en examinar el sistema de distribució competencial, que el **nivell inicial de competències** que pot assumir cada comunitat depèn essencialment de la via que s'hagi seguit en l'elaboració i l'aprovació del seu estatut.

#### Vegeu també

Vegeu el subapartat 3.2 d'aquest mòdul.



Si s'ha seguit la **via ordinària** (art. 146 CE), el nivell inicial de competències que pot assumir l'estatut és el de la llista de l'article 148.1 de la Constitució, i per a ampliar-lo cal, en principi, que passin cinc anys i que es reformi el mateix estatut (art. 148.2 CE).

### Lectures complementàries

Sobre el procés de creació de l'Estat autònic, podeu consultar:

**J. Ruipérez** (1991). *Formación y determinación de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento constitucional español*. Madrid: Tecnos.

Sobre els estatuts d'autonomia, vegeu les obres de **C. Aguado Renedo** (1996). *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: CEC.

**J. M. Castellà Andreu** (2004). *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.

En canvi, si s'ha seguit el **procediment especial** de l'article 151.2 de la Constitució o assimilats (DT segona CE), l'estatut podrà atribuir a la comunitat qual-sevol competència, llevat de les que estiguin reservades a l'Estat per l'article 149.1 de la Constitució.

Utilitzant els diversos procediments d'iniciativa autònica i d'elaboració dels estatuts d'autonomia, tot el territori espanyol s'ha organitzat en comunitats autònomes. D'aquesta manera el que només era una possibilitat constitucional, és a dir, la conversió d'Espanya en un **estat compost** a partir d'un **estat unitari**, s'ha plasmat en un nou disseny del model d'organització territorial del poder.

### El cas de Ceuta i Melilla

Aquestes ciutats, amb un règim a cavall entre el dels municipis i el de les comunitats autònomes, van veure aprovats els seus respectius estatuts per la via de l'article 144.b de la CE, que concedeix la facultat d'aprovació a les Corts (lleis orgàniques 1 i 2 de 1995, totes dues de 13 de març). El Tribunal Constitucional ha declarat que les dues ciutats autònomes no tenen naturalesa de comunitat autònoma (interlocutòries 201 i 202/2000, de 25 de juliol).

## 1.4. Els principis bàsics de l'Estat autònic

L'article 2 de la Constitució estableix els **tres grans principis** del nou model d'organització territorial de l'Estat:

- autonomia,
- unitat,
- solidaritat.

Tots tres, entrelaçats estretament, constitueixen dimensions diverses d'un mateix principi estructural bàsic: el de l'**Estat autònic**.

### 1.4.1. El principi d'autonomia

L'article 2 de la Constitució reconeix el **dret a l'autonomia** de les nacionalitats i les regions que integren Espanya. I, a la vegada, l'article 137 disposa el següent:

L'Estat s'organitza territorialment en municipis, en províncies i en les Comunitats Autònomes que es constitueixin. Totes aquestes entitats gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels interessos respectius.

Aquests dos preceptes constitucionals expressen **dues dimensions** diverses del principi d'autonomia:

a) D'una banda, l'article 2 de la Constitució reconeix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i les regions, sense definir-les. És a dir, permet que certs territoris, que s'identificaran ells mateixos a través del procés d'iniciativa autònoma, puguin accedir a l'autonomia política, i es converteixin en una comunitat autònoma segons el disseny constitucional que en fa el títol VIII de la Constitució.

El dret a l'autonomia de les nacionalitats i les regions (que la Constitució no distingeix) consisteix en el dret d'aquests territoris a convertir-se en comunitat autònoma, és a dir, a **dotar-se d'una estructura organitzativa i institucional d'autogovern**, prevista a grans trets per la mateixa Constitució i segons les regles i el procediment que també s'hi preveuen.

b) D'una altra, l'article 137 de la Constitució es refereix a l'autonomia de les comunitats autònomes, ja constituïdes, i es presenta no com un dret, sinó com un **principi organitzatiu**.

Aquesta és una autonomia per a la gestió dels seus interessos, i el Tribunal Constitucional<sup>10</sup> ha dit expressament que es tracta d'una autonomia de caràcter polític i substancialment diferent de la que correspon a les entitats locals, que té caràcter eminentment administratiu.

Una autonomia es pot qualificar de política segons **criteris** molt diversos, però n'hi ha dos que resulten decisius:

1) El primer criteri és el que reconeix a l'entitat corresponent la **capacitat per a dictar lleis** com a normes primàries de l'ordenament jurídic i no subordinades jeràrquicament a cap altra que no sigui la Constitució.

#### Lectures recomanades

a. Pel que fa al concepte d'autonomia, podeu consultar què estableix la jurisprudència constitucional a la STC 37/1987, de 26 de març i a la STC 103/2008, de 11 de setembre.

b. Quant al principi de lleialtat constitucional, podeu veure què estableix la jurisprudència constitucional a la STC 46/1990, de 15 de març.

<sup>(10)</sup>STC 4/1981, de 2 de febrer, i moltes altres de posteriors, en aquest mateix sentit.

2) Segons el segon criteri l'entitat corresponent disposa de les **facultats necessàries per a poder establir polítiques pròpies** en aquells sectors que són de la seva competència.

### **Exemple**

Decisions sobre ensenyament, sanitat, règim local o altres. En cas que l'Estat també disposi de competències en el sector, s'haurà d'articular la política de la comunitat autònoma amb la de l'Estat, segons les regles de la distribució competencial en qüestió.

Aquests dos elements concorren en les comunitats autònomes que dissenya la Constitució.

D'aquesta manera, les comunitats es presenten com a **entitats d'autogovern**, dotades d'unes institucions pròpies, que disposen de poders per a establir orientacions polítiques també pròpies que podran perseguir i portar a terme a través de les **competències** que tenen atribuïdes, entre les quals en figuren de caràcter legislatiu.

## **1.4.2. El principi d'unitat**

L'autonomia es dona en el marc de la unitat de l'Estat: l'existència de comunitats autònomes és compatible amb l'existència d'un estat únic, de manera que la **pluralitat de centres de govern** a què dona lloc la divisió territorial del poder s'ha de reconduir a una **unitat política superior**.

L'objectiu general comú en tots els estats compostos és saber en què consisteix i com s'efectua aquesta reconducció vers la unitat, per tal que sigui compatible l'existència d'unes entitats amb institucions i poders de naturalesa estatal amb l'existència d'una altra institució que les integra, que també és de caràcter estatal.

En tots aquests estats la unitat es porta a terme d'una manera similar però amb peculiaritats que poden ser importants.

A Espanya, la unitat, s'aconsegueix mitjançant tres tipus d'instruments o mecanismes:

1) Els **principis d'integració constitucional**, que consisteixen en una sèrie de normes i regles comunes que regeixen l'organització i l'actuació bàsica de tots els poders públics, i que determinen també homogeniament els trets bàsics de la relació de tota la ciutadania respecte a aquests poders.

El fet que la unitat estatal s'assenti en una Constitució fa que hi hagi un **espai constitucional comú** per a tot el territori, amb tot el que això implica, com ara:

- igualtat substancial de drets i deures,
- submissió dels poders públics a les mateixes normes fonamentals,
- homogeneïtat bàsica del sistema institucional,
- unitat econòmica i de mercat.

Això no significa que en aquestes matèries<sup>11</sup> s'hagi de donar una uniformitat estricta.

El mateix Tribunal Constitucional ha desmentit expressament que **unitat** signifiqui **uniformitat monolítica**<sup>12</sup>, perquè les comunitats autònomes poden intervenir en aquests àmbits, si disposen de competència per a fer-ho segons el seu estatut respectiu en els termes que veurem més endavant, respectant, però, les posicions jurídiques bàsiques de la ciutadania, que resulten de la Constitució i de les normes que, si escau, dicta l'Estat exercint les competències que respecte a això li reconeix la Constitució.

Cal mencionar especialment dos d'aquests **principis d'integració**:

a) El d'**igualtat de drets de la ciutadania**, que suposa essencialment dues coses:

- En primer lloc, que tota la ciutadania disposa de tots els drets reconeguts en el catàleg constitucional, amb l'abast que es deriva directament de la Constitució i del desenvolupament que en pugui fer l'Estat exercint les seves competències<sup>13</sup>.
- En segon lloc, que no es pot discriminar la ciutadania a l'hora d'exercir els seus drets en funció del seu origen territorial, la seva residència o, en general, la seva pertinença a una comunitat autònoma<sup>14</sup>.

b) El d'**unitat econòmica**, que significa que tots els poders públics i tots els agents econòmics estan sotmesos a les mateixes regles bàsiques d'actuació en aquest camp, en la mesura que estan establertes directament a la Constitució; que aquesta atribueix a l'Estat competències suficients, tal com han estat interpretades pel Tribunal Constitucional, per a dirigir la política econòmica, i que tot el territori constitueix un mercat únic, on està garantida la lliure circulació (art. 139.2 CE).

<sup>(11)</sup>Especialment drets i deures dels ciutadans, i condicions del mercat i intervenció econòmica.

<sup>(12)</sup>STC 37/1981, de 16 de novembre; 37/1987, de 26 de març, i 52/1988, de 24 de març, entre les més rellevants.

#### Vegeu també

Vegeu el subapartat 2.1 d'aquest mòdul.

#### Lectura recomanada

J. Pemán Gavín (1992). *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*. Madrid: Civitas.

<sup>(13)</sup>Art. 149.1.1a CE. Sobre aquesta competència de l'Estat hi ha una llarga i complexa jurisprudència constitucional. Vegeu les sentències del TC 156/1995 (FJ 5), 61/1997 (FJ 7) i 247/2007 (FJ 17).

<sup>(14)</sup>Art. 139.1 CE.

### Lectures recomanades

Sobre la unitat de mercat i la lliure circulació, llegiu:

E. Albertí (1993). "La cláusula de libre circulación y la garantía de la unidad del mercado interno en la Constitución española de 1978". *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* (núm. 14).

STC 76/1983, de 5 d'agost, sobre el projecte de LOHPA.

STC 66/1991, de 22 de març, sobre la unitat de mercat i la lliure circulació.

Tot això no impedeix, però, que les comunitats autònomes puguin fer ús de les competències econòmiques que els atribueixen els seus estatuts i que, com a conseqüència, es diversifiquin les condicions del mercat i l'acció pública econòmica<sup>15</sup>.

<sup>(15)</sup> En tot cas, aquesta actuació autònoma s'ha de sotmetre a les regles constitucionals, ha de respectar les competències estatals i no posar obstacles a la lliure circulació.

2) La previsió constitucional d'un conjunt de **regles de distribució i d'articulació de competències** entre les dues instàncies de govern (Estat i comunitats autònomes) que permetin que el sistema competencial sigui complet i coherent.

#### Sistema competencial complet i coherent

El sistema competencial ha de ser complet, és a dir, sense llacunes, de forma que no quedin funcions públiques sobre certes matèries sense assignar, i coherent per tal que no es produeixin contradiccions entre les diverses atribucions de poders.

Aquestes regles de distribució s'han de completar, a més, amb altres disposicions relatives a les relacions que han de mantenir les parts en l'exercici de les seves respectives competències. S'inspiren en el principi general de col·laboració i han de permetre que l'acció pública, considerada globalment i unitàriament, resulti harmònica. Aquestes dues qüestions s'examinen més endavant.

#### Vegeu també

Vegeu el subapartat 5.2 d'aquest mòdul.

3) Finalment, la unitat exigeix que s'estableixin **vies adequades per a resoldre els conflictes** que inevitablement s'han de produir entre les diverses instàncies de govern, com a mecanisme de seguretat que permeti que les discrepàncies trobin canals de resolució sense posar en perill el funcionament correcte del conjunt.

En l'actualitat, aquestes vies són de caràcter predominantment jurisdiccional, encara que no exclusivament. Tractem d'aquestes vies més endavant.

#### Vegeu també

Vegeu els subapartats 3.4 i 5.3 d'aquest mòdul.

### 1.4.3. El principi de solidaritat

El tercer gran principi sobre el qual es fonamenta l'Estat autònom és el de solidaritat<sup>16</sup>, establert també per la Constitució.

<sup>(16)</sup> Art. 2 CE.

El terme *solidaritat* significa, en general, "compartir un mateix objecte o interès". Traslladat al terreny de les relacions autòniques, vol dir que totes les **instàncies de govern** –Estat i Comunitats– estan unides per l'interès general que totes comparteixen i estan obligades a promoure, i que participen igualment dels interessos propis de les altres parts, respecte als quals no es poden

sentir alienes i que no solament han de respectar sinó que també, segons les seves possibilitats, han de contribuir a defensar en la mesura que sigui necessària la seva intervenció per a tal finalitat.

En definitiva, això vol dir que cap entitat de govern no resulta aliena als interessos generals ni als particulars i legítims de les altres parts, perquè totes estan unides per un vincle constitucional de solidaritat.

Aquest **vincle de solidaritat** no té solament un contingut polític, que promou una actitud de respecte i col·laboració entre les diverses instàncies de govern, sinó que s'expressa també en termes jurídics constitucionals, com un deure que obliga les parts en les seves relacions recíproques.

En aquest sentit jurídic, la solidaritat presenta les **dues dimensions** següents:

1) Una de **negativa**, en què el principi de solidaritat es tradueix en el deure que tenen totes les instàncies de govern de respectar els interessos generals del conjunt i els propis, particulars i legítims de les altres parts, de manera que aquests interessos es converteixen en el *límit* de la seva actuació legítima.

Cada part ha d'actuar de manera que no s'obstaculitzi l'exercici de les competències de les altres i ha de ponderar els interessos generals i els de les altres parts, ja que, si es lesionen aquests interessos, l'actuació resultarà il·legítima.

No es poden ocultar les dificultats que sorgeixen per a arribar a valorar quan s'ultrapassa aquest límit negatiu, però el fet que es presenti com un deure jurídic constitucional significa que està sotmès al control jurisdiccional, del Tribunal Constitucional o dels tribunals ordinaris, en funció de la mena d'actuació que es consideri il·legítima.

En aquest mateix sentit negatiu, com a deure de lleialtat constitucional o *lleialtat institucional*, el principi de solidaritat ja ha estat recollit positivament, a partir de la jurisprudència del Tribunal Constitucional<sup>17</sup>.

2) Una altra de **positiva**, en què el principi de solidaritat suposa per a cada instància de govern el deure de contribuir al fet que les altres puguin exercir adequadament les seves competències, portant a terme aquelles actuacions que resultin necessàries perquè les altres instàncies puguin complir correctament les seves funcions.

#### La *Bundestreue* o fidelitat federal

Alemanya és l'Estat compost on en primer lloc i d'una manera més depurada s'ha construït el principi de solidaritat com un deure constitucional, sota la fórmula de la *Bundestreue* o fidelitat federal.

#### Anul·lació d'actuació

Hi ha casos en què el Tribunal Constitucional ja ha anul·lat alguna actuació per violar el principi de lleialtat constitucional. L'STC 46/1990, de 15 de març, anul·lava una actuació autonòmica.

<sup>(17)</sup> Especialment, les STC 46/1990 i 64/1990, de 5 d'abril, en la Llei 30/1992 LRJAP i PAC (art. 4.1), de 26 de novembre, modificada per la llei 4/1999, de 13 de gener.

En aquest sentit positiu, doncs, el principi de solidaritat deriva cap a un deure mutu d'assistència i auxili, que ha recollit també la jurisprudència<sup>18</sup>.

<sup>(18)</sup>Art. 4.1.c i d; 4.2, 3 i 4 LRJAP i PAC.  
Vegeu igualment les STC 80/1985 i 133/1990, entre d'altres.

La idea general de solidaritat en el marc de l'Estat autonòmic no s'esgota, però, amb el principi recollit a l'article 2 de la Constitució en els termes que acabem de veure.

Al llarg del text constitucional també és possible trobar altres manifestacions d'aquesta idea general que inspira el conjunt de l'Estat autonòmic, manifestacions en forma d'exigències d'actuació dels poders públics i, particularment, de l'Estat.

Així, entre les manifestacions més destacades hi ha les següents:

- L'article 138.1 de la CE, que obliga al fet que l'acció pública en el terreny econòmic s'orienti a establir un **equilibri adequat i just** entre els diversos territoris espanyols.
- L'article 156.1 de la CE, com a marc de l'**autonomia financera** de les comunitats autònomes.
- L'article 158.1 de la CE, que preveu **dos instruments de finançament autonòmic** directament inspirats pel principi de solidaritat:
  - els fons d'anivellament de serveis,
  - el Fons de Compensació Interterritorial.

## 2. L'organització institucional de les comunitats autònomes

Ja hem vist que les comunitats autònomes són les instàncies d'autogovern de les nacionalitats i les regions, creades exercint el dret a l'autonomia que els reconeix l'article 2 de la Constitució.

Les **comunitats autònomes** disposen, com a **instàncies d'autogovern**, d'un conjunt d'institucions pròpies, de naturalesa estatal, que no depenen de les institucions centrals de l'Estat ni per a existir, ja que les comunitats disposen d'una potestat d'autoorganització, ni per a funcionar o actuar, perquè les institucions autonòmiques només estan controlades pels mecanismes interns del seu propi sistema institucional i pels previstos per la Constitució.

### Mecanismes de control previstos per la Constitució

Aquests mecanismes que preveu la Constitució (art. 153) coincideixen substancialment amb els que també s'estableixen respecte a les institucions de l'Estat. Són els següents:

- el **Tribunal Constitucional**, per a controlar la constitucionalitat de les normes amb valor de llei;
- la **jurisdicció contenciosa administrativa**, per a controlar la legalitat de l'actuació del Govern i de l'Administració;
- el **Tribunal de Comptes**, per a exercir el control econòmic i pressupostari;
- el **Govern central**, per a exercir el control sobre les competències delegades (que és l'única previsió específica de control).

L'organització institucional de les comunitats autònomes, no obstant això, s'ha de produir dins del marc que disposa la mateixa Constitució, que estableix uns mínims, que veurem més endavant, que es poden reconduir cap als **dos principis bàsics** següents:

- la **democràcia representativa**,
- el **règim parlamentari de govern**.

Però a partir d'aquests grans principis, cada comunitat pot optar, en el seu estatut d'autonomia, pel tipus d'organització que més li convingui.

### Vegeu també

Vegeu els subapartats 1.4 i 1.4.1 d'aquest mòdul.

### Mecanismes de control de les comunitats autònomes

Els mecanismes interns de control de les comunitats autònomes deriven de configurar el seu sistema de govern com a règim parlamentari i de preveure estatutàriament certes institucions de control.



El sistema institucional de totes les comunitats autònomes, inspirat en aquests dos principis bàsics, està integrat pels òrgans següents:

- Una **assemblea legislativa** o **parlament**.
- Un **president**, que ho és de la comunitat i del Govern.
- Un **consell executiu** o **govern**, sota la direcció del qual es troba igualment una **administració pública** pròpia.



Edifici del Parlament de Catalunya al Parc de la Ciutadella de Barcelona.

A més, els estatuts d'autonomia han previst en la majoria de casos altres òrgans, que generalment tenen assignat un paper de control de les institucions autonòmiques:

- Els **consells consultius**.
- Les institucions equivalents al **Defensor del Poble**.

Les institucions equivalents al **Tribunal de Comptes** (encara que amb diferències).

D'altra banda, en les comunitats autònomes hi ha igualment un **tribunal superior de justícia**. No es pot dir, no obstant això, que aquest tribunal formi part de les institucions autonòmiques, perquè la Constitució estableix un **poder judicial únic** per a tot Espanya, independent per a exercir la funció jurisdiccional i regit per un òrgan propi, el Consell General del Poder Judicial.

No es pot parlar, doncs, d'un poder judicial autonòmic. Però sí que és cert, en canvi, que les comunitats autònomes poden tenir, i de fet algunes tenen, consells de la judicatura autònomic i competències de gestió sobre el que es coneix com a **administració de l'Administració de justícia**.

A més, els tribunals superiors de justícia de les comunitats autònomes són els òrgans en què culmina l'organització judicial en cada comunitat<sup>19</sup>, de manera que l'estructura del Poder Judicial s'adapta a l'organització autonòmica de l'Estat, encara que l'acompliment d'aquest objectiu no hagi estat gens fàcil i plantegi encara alguns problemes tècnics.

#### Òrgans de control a Catalunya

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya preveu com a òrgans amb funcions de control el Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges i la Sindicatura de Comptes.

#### Consells de la judicatura autònomic

Per exemple, a Catalunya hi ha el Consell de Justícia de Catalunya (article 97 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya).

<sup>(19)</sup>Art. 152.1 CE.

## 2.1. La potestat d'autoorganització de les comunitats autònomes i el principi d'homogeneïtat institucional

L'article 148.1.1.a de la Constitució estableix que és competència exclusiva de les comunitats autònomes l'"organització de les seves institucions d'autogovern", en coherència amb l'autonomia política que se'ls atribueix, que té com a component essencial precisament la potestat d'autoorganitzar-se.

A la vegada, l'article 147.2.c de la Constitució disposa que sigui l'estatut d'autonomia de cada comunitat el que estableixi:

La denominació, l'organització i la seu de les institucions autònomes pròpies.

I això en coherència, també, amb el caràcter de l'estatut com a norma institucional bàsica de la comunitat.

D'aquesta manera, el **sistema institucional** es converteix en **matèria reservada a l'estatut**, almenys en els seus trets bàsics.

Això té com a conseqüència que, en la mesura que l'estatut és una norma estatal i no pas autonòmica, en què han intervingut d'una manera decisiva les Corts Generals, l'Estat participa activament a configurar el sistema institucional propi de cada comunitat i modula el principi d'autoorganització.

Aquesta circumstància va comportar, a la vegada, que els estatuts es limitessin, en general, a **establir disposicions molt genèriques i elementals** sobre l'organització institucional de la comunitat respectiva, i que la regulació concreta i detallada de l'organització de les seves institucions i de les relacions que mantenen entre si es deixés per a una llei posterior, que ja podrà aprovar exclusivament la mateixa comunitat. D'aquesta manera es va relativitzar bastant la reserva estatutària sobre el sistema institucional propi de les comunitats. En tot cas, la darrera onada de reformes estatutàries ha estat aprofitada per a incloure en els estatuts alguns dels trets institucionals ja consolidats amb el pas dels anys.

### L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1932

En aprovar la Segona República l'Estatut d'Autonomia de 1932, també es va deixar per a una llei posterior l'organització de les institucions catalanes. Així, aquest Estatut va ser considerat l'Estatut Exterior (que regulava les relacions amb l'Estat), mentre que una llei posterior, la de 25 de maig de 1933, va ser considerada l'Estatut Interior.



La multitud reivindica l'Estatut d'Autonomia davant del Palau de la Generalitat l'abril del 1932.

La potestat d'autoorganització de les comunitats autònomes s'ha d'exercir dins del marc que dissenya la Constitució, que prescriu alguns **elements essencials**<sup>20</sup> en la qüestió:

- Una **assemblea legislativa** elegida per sufragi universal i directe, segons criteris proporcionals, i que assegurí la representació de les diverses parts del territori.
- Un **govern**, amb funcions executives i administratives.
- Un **president**, elegit per l'assemblea entre els seus membres, que serà nomenat pel rei i a qui correspon la direcció del consell de govern, la suprema representació de la comunitat i la representació ordinària de l'Estat en aquesta. El president, igual que el govern, serà responsable políticament davant de l'assemblea o parlament.
- Un **tribunal superior de justícia**, en què culminarà l'organització judicial en l'àmbit de la comunitat autònoma, sense perjudici de la jurisdicció que correspon al Tribunal Suprem.

**(20) Article 152.1 CE**

Aquests elements són exigibles només, en principi, a les comunitats autònomes que han elaborat el seu Estatut per via de l'art. 151 CE, però el TC ha considerat que també ho són a les CA que, malgrat haver seguit la via de l'art. 146 CE, han optat pel model institucional de les primeres. O sia: totes les CA (STC 225/1998, de 25 de novembre).

Deixant de banda la referència al tribunal superior, que, pel fet de formar part d'una Administració de justícia que és única per a tot l'Estat i independent del poder polític, no pot ser considerat pròpiament una institució autonòmica, l'article 152.1 de la Constitució en realitat dissenya el marc general de l'organització institucional de les comunitats autònomes sobre la base de **dos grans principis**, els mateixos que regeixen el sistema institucional de l'Estat:

- el de **democràcia representativa**,
- el de **règim parlamentari de govern**.

Aquests principis atorguen una homogeneïtat bàsica al sistema institucional de totes les comunitats i el fan coincidir, a més, amb el de l'Estat.

Aquesta homogeneïtat bàsica no significa, però, que la Constitució exigeixi una uniformitat organitzativa completa i total, perquè en virtut de la seva autonomia i de la seva potestat d'autoorganització, cada comunitat, dins d'aquest marc constitucional genèric, pot optar per alternatives i solucions organitzatives i institucionals ben diverses.

Pel principi de **democràcia representativa**, es disposa que la participació de la ciutadania en el poder polític s'articuli bàsicament a través de representants, que formen l'**assemblea legislativa**.

No s'exclouen fórmules de participació directa, però sí que se'n desprèn que el centre de la participació política ha de girar sobre l'eix de la representació, de la mateixa manera que succeeix en l'àmbit estatal.

Pel principi de **règim parlamentari de govern**, s'estableix que el Govern necessita la **confiança del Parlament** per a poder formar-se i actuar, i es personalitza en gran manera aquesta relació en la figura del president, que té una transcendència cabdal en el sistema institucional de les comunitats.

A partir d'aquestes previsions genèriques, cada comunitat pot establir la seva pròpia i particular organització del seu sistema institucional. S'ha de dir, però, que en general les comunitats autònomes han pres les seves opcions seguint bàsicament el model estatal.

### **Exemples d'organització del sistema institucional de les comunitats autònomes seguint el model estatal**

Els dos exemples més significatius d'aquesta organització de les CC.AA. que segueix mimèticament la de l'Estat són els següents:

- El **sistema electoral**<sup>21</sup>, que ha seguit la fórmula d'Hondt, emprada per a elegir els membres del Congrés dels Diputats.
- Les **relacions entre el Govern i el Parlament**, que s'han articulat entorn de les mateixes tècniques i de les mateixes vies que s'utilitzen en l'àmbit estatal per a expressar i racionalitzar l'atorgament i la retirada de la confiança parlamentària del Govern: la investidura, la censura i la qüestió de confiança segueixen fidelment (amb algunes excepcions i variants, especialment pel que fa a la investidura) la configuració d'aquestes mateixes institucions en l'àmbit de les relacions entre les Corts i el Govern.

#### **/nic model organitzatiu**

Malgrat la diversitat d'alternatives dins del marc constitucional, totes les autònoms han seguit bàsicament el mateix model, almenys en els seus elements principals.

#### **Sistemes de participació directa**

Les fórmules de participació directa com els referèndums o la iniciativa legislativa popular, que estan previstos igualment en l'àmbit del poder central, no s'exclouen en la democràcia representativa.

#### **Lectura recomanada**

J. C. Gavara de Cara (2007). *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

<sup>(21)</sup> La Constitució només exigeix que respongui a criteris de proporcionalitat, sense imposar, però, cap fórmula concreta d'escrutini.

## 2.2. El Parlament

### 2.2.1. La composició i l'elecció

Com en tot règim de democràcia representativa i de govern parlamentari, el Parlament de les comunitats autònomes ocupa una posició central en el seu sistema institucional, perquè és l'òrgan que representa el poble de la comunitat, en el seu conjunt, i perquè és l'òrgan que disposa de les **funcions** més rellevants:

- **L'aprovació de les lleis**, incloent-hi el pressupost.
- **L'impuls i el control del Govern.**

Aquest òrgan rep en els diversos estatuts denominacions diferents, però es tracta sempre de la institució representativa que en una democràcia d'aquest caràcter coneixem normalment com a Parlament, i té el paper d'un veritable Parlament a l'interior del sistema polític de cada comunitat.

La composició dels parlaments autonòmics és molt variable i depèn fonamentalment del volum de població de cada comunitat. Els estatuts d'autonomia no fixen generalment una xifra determinada de diputats o de membres de les assemblees, sinó uns marges dins dels quals la llei electoral posterior haurà de decidir.

#### Exemple

El nombre de diputats dels parlaments autonòmics oscil·lava l'any 2002 entre els 135 diputats del Parlament de Catalunya i els 33 del de la Rioja, passant, entre d'altres, pels 109 del d'Andalusia i els 102 del de Madrid, fins als 45 del de Múrcia i Astúries i els 39 del de Cantàbria.

L'elecció dels parlamentaris s'efectua a partir d'**alguns elements fixats per llei estatal** (LOREG 5/1985, de 19 de juny), que són comuns a tot procés electoral celebrat a Espanya<sup>22</sup>, i d'altres, la tria dels quals correspon a cada comunitat, a través del seu estatut i de la seva pròpia llei electoral<sup>23</sup>. Catalunya és actualment l'única comunitat autònoma sense llei electoral pròpia i mentrestant s'apliquen, seguint el que disposa la disposició transitòria segona de l'Estatut del 2006, les normes incloses en la disposició transitòria quarta de l'Estatut de 1979 i, en tot allò que no hi estigui previst, les disposicions vigents en les eleccions legislatives per al Congrés dels Diputats.

#### Lectura recomanada

Per a conèixer la jurisprudència constitucional pel que fa al jurament dels parlamentaris, llegiu l'**STC 101/1983**, de 18 de novembre.

#### Diferents denominacions

El Parlament en funció dels diversos estatuts autonòmics, s'anomena també Assemblea, Junta General, Diputació General o Corts.

<sup>(22)</sup> Com ara la regulació del dret de sufragi, el cens, l'administració i els delictes i infraccions electorals.

<sup>(23)</sup> Molt destacadament, la circumscripció i la fórmula electoral o sistema d'escrutini, que haurà de respectar el criteri de proporcionalitat que exigeix l'article 152.1 de la CE.

Malgrat aquesta possibilitat de diferenciació, la gran majoria de comunitats han optat per mantenir la **província com a circumscripció electoral**, llevat de les Canàries i les Balears, que han optat per l'illa, i altres comunitats que, com Astúries o Múrcia, han dividit el seu territori en circumscripcions més petites que la província.

La Constitució exigeix que s'ha d'**assegurar la representació de les diverses zones del territori de cada comunitat autònoma**<sup>24</sup>, però aquesta és una condició difícil de complir, especialment si les circumscripcions són tan grans, en general, com les previstes actualment.

I quant a l'altra gran qüestió que poden decidir les comunitats, la **fórmula electoral**, totes han optat per seguir el mateix sistema del Congrés dels Diputats, la **fórmula proporcional corregida de Hondt**, que prima els partits més grans i facilita la formació de majories parlamentàries.

D'aquesta manera, el sistema electoral emprat per les comunitats autònomes per a formar la cambra representativa és substancialment el mateix i coincideix, també substancialment, amb l'emprat per a formar el Congrés dels Diputats.

#### **Exemples de regulacions autonòmiques**

Hi ha regulacions autonòmiques diverses en qüestió de la barrera electoral, el règim d'inelegibilitat i d'incompatibilitat, la campanya electoral, incloent-hi la distribució d'espais en mitjans públics de comunicació, i les subvencions i despeses.

Això no vol dir que tots els sistemes electorals de les comunitats autònomes siguin idèntics i que ho siguin respecte al del Congrés, perquè hi ha **regulacions diverses d'alguns elements**, però el cert és que el model electoral és essencialment el mateix, incloent-hi aquells elements que podien haver estat modificats per les comunitats.

<sup>(24)</sup>Art. 152.1 CE.

#### **Fórmula electoral invariable**

La forma de votar, que podia haver estat modificada per les comunitats, s'ha mantingut fins ara invariable respecte a la prevista en la LOREG pel Congrés, és a dir, llistes tancades i bloquejades.

### 2.2.2. L'Estatut dels diputats

Els diputats elegits disposen d'un conjunt de **garanties i prerrogatives** per a exercir adequadament la seva funció representativa, que s'assembla d'una manera substancial al que es reconeix igualment als parlamentaris de les Corts Generals, encara que també hi ha algunes diferències.

Així, l'estatut dels diputats comprèn les garanties tradicionals següents:

a) La **inviolabilitat**, la tradicional *freedom of speech*, per la qual els diputats queden exempts de responsabilitat penal pels vots i les opinions expressades quan exerceixen les seves funcions representatives, i que protegeix la seva llibertat de crítica i d'actuació i, en definitiva, l'exercici de la seva funció representativa.

b) La **immunitat**, que és la tradicional *freedom from arrest*, per la qual els diputats autonòmics no poden ser detinguts si no és en cas de delicte flagrant, però sense que sigui necessari sol·licitar (i obtenir) l'autorització de la cambra per a poder ser processats, com succeeix a les Corts Generals, a través del mecanisme del suplicatori.

c) El **fur especial**, pel qual els diputats només poden ser processats i jutjats pel tribunal superior de justícia de la comunitat, per actes comesos en el seu territori, o pel Tribunal Suprem, per actes comesos fora del seu territori.

d) La **indemnitat**, per la qual els representants són indemnitzats econòmicament, ja sigui a través d'una **retribució**, ja sigui a través de **dietes**.

### 2.2.3. L'organització i el funcionament

Sobre la base del tradicional principi liberal d'autonomia parlamentària, cada Parlament ha adoptat el seu **propi reglament**, on es contenen les regles de la seva organització i el seu funcionament.

Això no obstant, els respectius estatuts d'autonomia preveuen algunes normes pel que fa a aquest tema, que els reglaments hauran de respectar, i, en algunes comunitats **lleis de caràcter institucional** han previst també certs aspectes de l'organització i el funcionament interns del Parlament, de manera que les fonts normatives d'aquesta matèria, que tradicionalment es mantenia estrictament en l'interior de cada cambra, s'han diversificat i complicat molt, i en ocasions han introduït problemes de complexitat notable.



La inviolabilitat, la immunitat, el fur especial i la indemnitat són les garanties i les prerrogatives dels diputats per a exercir la seva funció.

Cada Parlament s'organitza segons les seves pròpies normes, però en general, i malgrat que en aquest terreny sí que es presenta una gran diversitat, es pot dir que també s'ha seguit a grans trets el **model del Congrés dels Diputats**, el Reglament de 1982 que ha servit en gran manera de model per a molts reglaments autonòmics, per bé que també s'han introduït moltes particularitats i hi ha diferències.



Sessió al Parlament de Catalunya.

Tots els parlaments de les comunitats autònomes s'organitzen entorn dels **grups parlamentaris**, que són els grans protagonistes de la vida parlamentària, i tenen uns òrgans interns molt semblants, que esquemàticament són els següents:

- el **president**,
- la **Mesa**,
- les **comissions** de tipus divers,
- el **Ple**.

En períodes de vacança parlamentària o quan el Parlament s'ha dissolt, es preveu la constitució d'una diputació permanent.

Potser les diferències més notables es van establir inicialment en la regulació dels períodes de sessions, on es van diferenciar dos grans **tipus de comunitats**:

- a) Les que van preveure **períodes molt semblants als de les Corts Generals**, és a dir, dos períodes anuals llargs.
- b) Les altres que van optar per uns **períodes de sessions molt més curts**, d'uns quatre mesos anuals.

Al primer tipus de comunitats pertanyien les que van assumir des del primer moment el nivell màxim de competències permès per la Constitució, mentre que les altres van assumir inicialment un nivell inferior de competències. Però en la mesura que aquestes s'han equiparat pràcticament a les incloses al primer tipus, la limitació dels períodes de sessions ha perdut el seu sentit i també les conseqüències que aquesta limitació comportava<sup>25</sup>.

#### El president i la Mesa

El president i la Mesa estan assistits per la Junta de Portaveus.

#### Les comissions i el Ple

Les comissions i el Ple es distribueixen els treballs de la cambra.

<sup>(25)</sup>Per exemple, la indemnització mitjançant dietes i no per retribucions fixes.



## 2.2.4. Les funcions

Els **parlaments de les comunitats autònomes** porten a terme essencialment les mateixes funcions generals que les Corts, en el seu àmbit respectiu de competència, alhora que també gaudeixen d'algunes funcions específiques, en la seva condició de parlaments autonòmics.

Ara interessa, simplement, establir el quadre general d'aquestes funcions, que s'aniran veient en ocasió del tractament de les diverses qüestions en què es projecten. Així, com a **funcions generals**, podem esmentar les següents:

- La **funció legislativa**, per la qual elaboren i aproven les lleis com a normes primàries de l'ordenament de les comunitats respectives, en què ocupen una posició de primacia, només subordinades a la Constitució i a l'estatut d'autonomia respectiu.
- La **funció d'impuls i control del Govern**, a través dels mecanismes específicament dissenyats amb aquesta finalitat.
- La **funció pressupostària**, per la qual aproven el pressupost general de la comunitat respectiva i en controlen l'execució.
- La **funció de nomenament** d'alguns càrrecs d'institucions autonòmiques, creades pels estatuts d'autonomia<sup>26</sup>.

<sup>(26)</sup>A Catalunya, el Síndic de Greuges, els membres de la Sindicatura de Comptes i alguns membres del Consell de Garanties Estatutàries.

Com a **funcions específiques** relacionades amb la seva qualitat de parlaments autonòmics, podem assenyalar-ne bàsicament tres:

- La **participació en la reforma de l'estatut** de la comunitat respectiva, l'aprovació definitiva de la qual requereix la intervenció del Parlament de la comunitat i de les Corts Generals, a través de llei orgànica.
- La **participació en òrgans de l'Estat**, i especialment en la designació de senadors i en la possibilitat d'exercir la iniciativa legislativa davant del Congrés dels Diputats.
- La **interposició de recursos d'inconstitucionalitat** davant del Tribunal Constitucional contra lleis de l'Estat que puguin afectar l'àmbit d'autonomia de la comunitat<sup>27</sup> respectiva.

<sup>(27)</sup>Facultat atribuïda no pels estatuts, sinó per la LOTC, art. 32.2.

### Exemples d'altres funcions

Aprovació dels convenis de col·laboració amb altres comunitats autònomes o amb l'Estat, autorització de les transferències de competències a les entitats locals, etc.

A aquestes funcions podem encara afegir-ne altres de diverses, que els diferents estatuts d'autonomia atribueixen particularment als parlaments de les comunitats respectives.

## 2.3. El president

El president de la comunitat autònoma és la institució més peculiar i característica del sistema institucional de les comunitats, perquè gaudeix d'una posició preeminent que, a més, no té equivalent en el sistema institucional de l'Estat.

El president ostenta tres càrrecs, que li atorguen una singularitat i una rellevància especials:

- President de la comunitat.
- President del Govern.
- Representant de l'Estat a la comunitat.



José Montilla va ser designat president de la Generalitat de Catalunya el 2006.

### 2.3.1. La designació

La Constitució<sup>28</sup> estableix que el president de la comunitat autònoma serà elegit per l'Assemblea, entre els seus membres, i nomenat pel rei. S'exigeix, per tant, una **designació parlamentària** que, juntament, amb la previsió de responsabilitat política davant del Parlament, dóna lloc a un sistema de govern parlamentari. Ara bé, la fórmula concreta d'aquesta designació es deixa oberta, i haurà de ser concretada pels estatuts d'autonomia i les lleis institucionals autonòmiques posteriors.

<sup>(28)</sup>Art. 152.1 CE.

El model bàsic que s'ha seguit en la majoria de les comunitats ha estat el de la investidura prevista en la Constitució per al president del Govern estatal, encara que amb algunes variacions i canvis, que també són diferents segons les comunitats<sup>29</sup>.

<sup>(29)</sup>El model bàsic de designació del president és el d'investidura parlamentària que se segueix pel govern estatal.

En el que en podríem dir **model constitucional d'investidura**, hi ha cinc passos bàsics, malgrat les petites diferències que es poden presentar d'unes comunitats a unes altres:

- 1) **Proposta de candidat** a la presidència, que porta a terme el president del Parlament, després de consultar les forces polítiques amb representació parlamentària.
- 2) **Presentació del programa** per part del candidat i debat parlamentari sobre el programa.
- 3) **Votació del candidat**, en què s'exigeix, per a ser investit, majoria absoluta en la primera votació i simple en la segona.

4) En el cas de no ser elegit, es recomença el procés, amb la **designació de nous candidats**.

5) En el supòsit que cap candidat no obtingui la investidura<sup>30</sup>, es procedeix, en general, a la **dissolució del Parlament** i a la convocatòria de noves eleccions.

Altres comunitats<sup>31</sup> segueixen un sistema d'investidura diferent i més simple: cada grup parlamentari presenta el seu propi candidat a la presidència, en una sessió conjunta s'exposen i es debaten tots els programes, i es passa seguidament a votar els candidats.

Resulta elegit aquell qui obté una majoria absoluta en la primera votació, o bé, si cap no disposa d'aquesta majoria, es fa una segona votació<sup>32</sup> on sortirà elegit el qui obtingui una majoria simple.

Una vegada elegit pel seu Parlament, el president és nomenat pel rei, amb el **referendament del president del Govern espanyol**.

Aquest referendament va ser discutit al Tribunal Constitucional, perquè des d'alguna comunitat es considerava que hauria de correspondre al president del Parlament de la mateixa comunitat i que el president del Govern estatal no tenia res a veure amb el nomenament dels presidents de les comunitats autònomes.

El Tribunal Constitucional, no obstant això, va considerar que els supòsits de referendament dels actes del rei que preveu l'article 64 de la Constitució són taxats i que, malgrat que el president del Govern espanyol no participi en el procés de designació del president de la comunitat autònoma, és a ell a qui correspon constitucionalment el referendament del nomenament reial.

### 2.3.2. Les funcions

El president d'una comunitat autònoma és una figura que presenta tres **dimensions institucionals** ben diferenciades, segons el seu propi disseny constitucional<sup>33</sup>:

1) El president és el **representant suprem de la seva comunitat** en la relació amb altres institucions: Estat, altres comunitats autònomes i altres entitats. Aquesta representació és jurídica i protocol·lària i exterioritza la voluntat formada en el si de la comunitat en actes i relacions externes, com per exemple la firma de convenis; també la formalitza respecte a actes interns.

No obstant això, aquesta representació suprema no és una **representació exclusiva**. En ocasions, la voluntat de la comunitat s'exterioritza a través d'altres institucions<sup>34</sup>.

(30) En aquest supòsit alguns estats disposen que sigui investit automàticament el candidat del partit que hagi obtingut més escons, i, en cas d'empat, més vots (per exemple a Navarra).

(31) Per exemple, el País Basc, la Comunitat Valenciana o Extremadura.

(32) Entre tots els candidats, de nou, o només entre els dos més votats en la primera.

#### Lectura recomanada

Pel que fa al referendament del nomenament de president de les comunitats autònomes, llegiu:  
STC 5/1987, de 27 de gener.

(33) Art. 152.1 CE.

#### Actes interns del president de la comunitat

Aquests actes interns poden ser la convocatòria d'eleccions, la firma de decrets o el nomenament d'altres càrrecs.

(34) El Parlament és una altra institució que pot interposar recursos d'inconstitucionalitat o exercir la iniciativa legislativa davant de les Corts Generals.

2) El president és el **representant ordinari de l'Estat a la comunitat**. Aquesta representació s'ha d'entendre referida a l'Estat en el seu conjunt, i no pas al Govern central o a l'Administració General de l'Estat, perquè el representant d'aquests en el si de la comunitat autònoma és el delegat del Govern<sup>35</sup>.

<sup>(35)</sup>Art. 154 CE.

### **Representació ordinària de l'Estat a la comunitat**

El caràcter d'aquesta representació és essencialment simbòlic, ja que no se'n deriven poders o facultats concretes que siguin rellevants. Així, per exemple, les úniques facultats que d'aquesta representació extreu la llei catalana que ho regula (Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la Presidència de la Generalitat i del Govern) són la promulgació de les lleis en nom del rei i l'ordre de publicació tant d'aquestes com dels nomenaments del president del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i del fiscal superior, qüestions que són actes deguts i reglats.

3) El president de la comunitat és també el **president del Govern de la comunitat autònoma**, que dirigeix i coordina la seva acció.

D'aquesta tercera dimensió és d'on extreu el president la majoria dels seus poders i és la que li atorga en realitat el lloc preeminent que ocupa.

En la figura del president, en efecte, es concentra el Poder Executiu de la comunitat autònoma, en la mesura que té facultats per a:

- **definir el programa de govern** en la investidura parlamentària;
- **nomenar i fer cessar lliurement els consellers** o els membres del Govern;
- **poder dissoldre el Parlament**<sup>36</sup>;
- **concentrar la responsabilitat política del Govern** davant del Parlament;
- **formar part directament de l'òrgan col·legiat de govern**, perquè, en la mesura que el presideix, també el dirigeix i el coordina.

<sup>(36)</sup>Tan sols en algunes comunitats autònomes, tot i que aquest fet tendeix a generalitzar-se.

### **Rellevància del president**

El president de la comunitat autònoma no és un membre més del Govern, un *primus inter pares*, sinó que ocupa un lloc preeminent en el seu si.

Per aquests motius, el president és la figura entorn de la qual pivota el Poder Executiu de la comunitat autònoma i la relació d'aquest amb el Parlament, perquè és:

- qui rep la confiança del Parlament en la investidura,
- qui forma el Govern i qui el dirigeix,
- qui respon de la seva actuació davant del Parlament.

### 2.3.3. La responsabilitat política

El president, per mandat constitucional i en congruència amb la seva designació parlamentària, és **políticament responsable** davant del Parlament i concentra, a més, la responsabilitat política del seu Govern davant de l'Assemblea.

Les relacions entre el Govern i el Parlament es donen en gran manera entre el Parlament i el president, almenys en els mecanismes de relació principals i més transcendents, pels quals s'atorga o es retira la confiança parlamentària al Govern.

Aquesta responsabilitat s'instrumenta, mitjançant les previsions contingudes en els estatuts d'autonomia respectius i en les lleis institucionals aprovades, a través de vies pràcticament idèntiques a les que la Constitució disposa en les relacions entre el Govern central i les Corts.

Aquestes previsions són les següents:

- **Moció de censura**<sup>37</sup>, de caràcter constructiu i que requereix la majoria absoluta dels membres del Parlament per a ser aprovada, cosa que provoca la dimissió del president i la designació automàtica del candidat que figura en la moció.
- **Moció de confiança**<sup>38</sup>, per la qual el president sol·licita la renovació de la confiança parlamentària sobre una declaració política o una decisió d'importància especial. S'entén atorgada si reuneix la majoria simple dels vots emesos.

<sup>(37)</sup>Que ha d'incloure un candidat alternatiu a la presidència.

<sup>(38)</sup>En el cas de no ser aprovada, el president està obligat a dimitir, per pèrdua de la confiança parlamentària, i s'ha d'iniciar el procediment d'investidura.

A més, els estatuts d'autonomia, les lleis institucionals i els reglaments dels parlaments també preveuen altres mecanismes de control polític del Govern i del seu president, en forma de **preguntes i interpel·lacions**.

També és important destacar que el Parlament, a través de mecanismes i tècniques diverses, com ara les mocions que poden seguir a les interpel·lacions, les proposicions no de llei i els debats generals, no solament pot **controlar l'actuació del Govern i del president**, sinó que pot efectuar una tasca d'orientació i d'impuls important, que alguns estatuts<sup>39</sup> preveuen expressament.

<sup>(39)</sup>Com el català, art. 55.2; el basc, art. 25.1, o el murcià, art. 22, entre d'altres.

### 2.3.4. L'estatut personal

El president disposa d'un estatut especial, que, tenint en compte que la Constitució exigeix que sigui membre del Parlament que l'ha elegit, coincideix en part amb el que correspon als parlamentaris, el qual ja ha estat examinat.

A més, s'estableix per al president un **règim estricte d'incompatibilitats** amb qualsevol altre càrrec públic<sup>40</sup>, com també amb la realització d'activitats mercantils, laborals i professionals.

<sup>(40)</sup>Llevat, òbviament, del de diputat en l'Assemblea de la seva comunitat i d'aquells que se'n puguin derivar, com, destacadament i quasi d'una manera exclusiva, el de senador, designat pel mateix Parlament autonòmic.

Quant al **fur personal**, alguns estatuts<sup>41</sup> estableixen normes específiques, en el sentit que correspon en tot cas al Tribunal Suprem el seu processament i enjudiciament, mentre que d'altres apliquen el mateix règim previst per als parlamentaris autonòmics o, com el català o el balear, remeten la qüestió a una llei posterior.

### 2.4. El Govern i l'Administració

El Govern de les comunitats autònomes, que es designa amb noms<sup>42</sup> diversos en els estatuts, constitueix el seu òrgan col·legiat executiu superior.

#### 2.4.1. La composició del Govern i l'estatut dels seus membres

El Govern està integrat pel president i pels consellers, que el president designa i fa cessar lliurement. Alguns estatuts preveuen, a més, l'existència d'una vicepresidència, malgrat que en alguns casos també s'ha creat sense estar prevista expressament en l'estatut respectiu, com en el cas del País Basc.

##### La figura del conseller primer

L'Estatut català preveu la figura del conseller primer (art. 69) i, en cas que no s'utilitzi aquesta opció, la ja esmentada Llei 13/2008 permet incloure un vicepresident (art. 15). Abans de l'aprovació d'aquestes dues normes, Artur Mas, Josep Lluís Carod-Rovira i Josep Bargalló exerciren de fet ja com a consellers primers (o consellers en cap segons la terminologia emprada en un primer moment) des del 2001 fins al 2006. Des de novembre d'aquest any i fins al 2008 Carod-Rovira va exercir com a conseller de la Vicepresidència, ja que la legislació catalana no preveia la figura del vicepresident.

El Consell de Govern és un **òrgan col·legiat** que disposa d'una **regulació molt escassa**, com succeeix igualment amb el Consell de Ministres, circumstància que s'explica essencialment per la posició clarament dominant que presenta

#### Vegeu també

Vegeu el subapartat 2.2.2 d'aquest mòdul.

#### Vegeu també

Vegeu el subapartat 2.2.2 d'aquest mòdul.

<sup>(41)</sup>Estatuts d'Andalusia i de Madrid.

<sup>(42)</sup>Consell de Govern, Consell Executiu, Junta, Govern, Diputació General, Diputació Foral, segons les Comunitats Autònomes.

el president en el seu si i que fa que les regles aplicables, especialment les que es refereixen a la formació de la voluntat de l'òrgan, tinguin poc a veure amb les pròpies dels òrgans col·legiats.

Els consellers no han de gaudir prèviament de la condició de parlamentaris per a ser nomenats. Si ho són, gaudeixen del seu estatut, i, en tot cas, els estatuts d'autonomia preveuen un **règim personal especial** per als membres del Govern que integra un fur especial en matèria de responsabilitat penal, i unes regles d'incompatibilitat amb altres càrrecs i amb activitats privades.

#### Regles d'incompatibilitat

Aquestes regles d'incompatibilitat poden variar d'unes comunitats a unes altres.

### 2.4.2. Les funcions del Govern

Els **governos de les comunitats autònomes** són els òrgans que detenen el Poder Executiu en la comunitat respectiva, als quals s'atribueixen facultats de direcció política i de direcció de l'Administració.

Els governos són els òrgans de direcció política de la comunitat i de direcció de l'Administració respectiva. Com a òrgans de direcció política, comparteixen aquesta funció general amb el president i el Parlament, que actuen igualment, amb un pes específic divers, en la presa de decisions polítiques i en l'orientació també política de l'exercici de les competències que corresponen a la comunitat autònoma.

El Govern, amb aquesta finalitat, disposa de facultats de relleu especial. Les més destacades són les següents:

- la **iniciativa legislativa**;
- l'**elaboració i l'execució del projecte de pressupostos**;
- la **potestat reglamentària**;
- l'**adopció de decrets legislatius** i, amb els nous Estatuts, **decrets llei**.
- la **firma de convenis i acords de col·laboració** amb altres comunitats autònomes i amb l'Estat.

La preeminència del president en el si del Govern no pot fer oblidar que totes aquestes funcions han de ser exercides per l'òrgan col·legiat, el Govern.

D'altra banda, el Govern és l'**òrgan de direcció de l'Administració pròpia de la comunitat**, i amb aquesta finalitat disposa de les corresponents facultats de direcció administrativa, que s'atribueixen tant a l'òrgan col·legiat<sup>43</sup>

<sup>(43)</sup>Nomenar i separar certs alts càrrecs, crear òrgans administratius a partir de cert nivell.

com als seus membres<sup>44</sup>, que són a la vegada caps superiors dels seus departaments administratius respectius. Aquestes funcions de direcció administrativa s'estableixen concretament a les lleis del Govern i de l'Administració de cada comunitat.

### 2.4.3. L'Administració autonòmica

Les comunitats autònomes són **entitats d'autogovern** que disposen de poders de caràcter legislatiu i executiu. Per a desenvolupar les seves funcions, necessiten un **aparell administratiu** que executi la política del Govern i que presti els serveis públics la responsabilitat dels quals correspon a la comunitat, en funció de la distribució de competències entre aquesta i l'Estat, en els termes que veurem més endavant.

Les comunitats, per tant, han creat les seves pròpies organitzacions burocràtiques, les seves estructures administratives, i ho han fet en bona part seguint el model de l'Administració estatal. La Constitució només conté algunes referències genèriques<sup>45</sup> a l'Administració pública, que són aplicables també a les administracions de les comunitats autònomes.

La majoria d'**estatuts d'autonomia**, per la seva banda, no diuen pràcticament res sobre com ha de ser l'Administració autonòmica, i es limiten, quan fan referència a la qüestió, a establir que la comunitat haurà de:

- crear i estructurar la seva pròpia Administració;
- col·locar l'Administració sota la dependència i la direcció del Govern;
- utilitzar fórmules d'Administració indirecta i descentralitzada.

L'Informe de la Comissió d'Experts, de 1981, que va donar lloc als **acords autonòmics** del juliol del mateix any, va proposar generalitzar aquestes fórmules, ja previstes, d'**Administració indirecta de les comunitats**, que haurien d'exercir, així, una part important de les seves funcions executives a través dels aparells organitzatius d'altres administracions ja existents, com les administracions locals i, especialment, les de les diputacions provincials. D'aquesta manera s'evitava un creixement excessiu de la burocràcia en l'àmbit autonòmic.

Els estatuts d'autonomia aprovats amb posterioritat als acords autonòmics van recollir aquesta idea general, de manera que semblava que, efectivament, s'anava cap a un model d'Administració autonòmica indirecta, que se sustentaria en les entitats locals –els municipis i, especialment, les diputacions–, a través de les quals es prestaria la majoria de serveis.

<sup>(44)</sup>Dirigir l'activitat general del departament, proposar el nomenament i el cessament dels seus alts càrrecs, resoldre els conflictes d'atribucions entre els seus òrgans, etc.

#### Vegeu també

Vegeu l'apartat 4 d'aquest mòdul.

<sup>(45)</sup>Com ara els principis establerts als articles 103 i 106 de la CE, que, malgrat la seva ubicació sistemàtica, s'han d'entendre referits a totes les administracions públiques.

#### Administració autonòmica indirecta

Així es pretenia limitar l'aparell propi de les comunitats a una organització reduïda, de suport directe del Govern.



Malgrat aquestes previsions, el cert és que la tendència generalitzada de les comunitats autònomes ha estat crear la seva pròpia estructura administrativa, sota la dependència directa del Govern, i només esporàdicament i d'una manera limitada s'han utilitzat les entitats locals com a Administració indirecta de la comunitat, encara que la situació varia notablement d'unes comunitats a unes altres.

Les **comunitats autònomes** disposen, en virtut de la seva autonomia i de la seva capacitat d'autogovern, d'una potestat d'autoorganització. Aquesta potestat, en el terreny executiu, es tradueix en una potestat d'autoorganització administrativa, de manera que cada comunitat, en el marc de la Constitució i del seu estatut, sovint molt genèric i establint bàsicament possibilitats, pot crear i organitzar el seu propi aparell administratiu.

Però així com l'organització de les institucions d'autogovern és una competència exclusiva de cada comunitat<sup>46</sup>, el règim jurídic de la seva Administració pública s'ha de sotmetre a les bases que estableixi l'Estat, que és competent igualment per a regular el següent<sup>47</sup>:

- el règim estatutari bàsic dels funcionaris,
- el procediment administratiu comú,
- l'expropiació forçosa,
- les concessions i els contractes administratius,
- el sistema de responsabilitat de les administracions públiques.

En la mesura que, a més, el Tribunal Constitucional ha entès que les **bases del règim jurídic de les administracions** no feien referència solament al sistema de recursos i accions davant de l'Administració sinó també a la seva organització, funcionament i actuació, l'Estat té competència per a dissenyar un model uniforme per a totes les administracions públiques, incloent-hi les autonòmiques, almenys en els seus aspectes bàsics, el qual es justifica constitucionalment amb la finalitat de garantir un tractament comú per a tota la ciutadania davant dels poders públics.

<sup>(46)</sup> Com han establert tots els estatuts, a partir de l'article 148.1.1 CE.

<sup>(47)</sup> Art. 149.1.18 CE.

## 2.5. Altres institucions estatutàries

Les institucions que hem vist fins ara, és a dir, el Parlament, el president i el Govern, són les **institucions autonòmiques bàsiques i essencials**, aquelles en què pren cos l'entitat d'autogovern de les nacionalitats i les regions, és a dir, les **comunitats autònomes**; ara bé, no són les úniques previstes en els estatuts respectius ni les úniques que formen part del sistema institucional autonòmic.

Malgrat que hi poden haver diferències d'unes comunitats a unes altres, en el cas català, per exemple, es poden distingir almenys quatre **institucions** més, de relleu estatutari:

- 1) els **consells consultius**,
- 2) les institucions equivalents al **Defensor del Poble**,
- 3) les institucions equivalents, almenys en part, al **Tribunal de Comptes**.
- 4) els **consells de l'audiovisual**.

### 2.5.1. Els consells consultius

Pràcticament totes les comunitats autònomes han creat **òrgans consultius del Govern**, a semblança del Consell d'Estat, i especialment a partir d'una sentència del Tribunal Constitucional (STC 204/1992) que establí l'obligatorietat que els reglaments executius dictats pels governs de les comunitats fossin dictaminats prèviament pel mateix Consell d'Estat o bé per un òrgan autonòmic que reunís les mateixes característiques.

#### Òrgan consultiu autonòmic

Catalunya i les Canàries ja disposaven, però, d'un òrgan d'aquest caràcter, previst directament a l'estatut.

## El cas de Catalunya

En aquesta comunitat, la funció consultiva jurídica és assumida per la **Comissió Jurídica Assessora**, creada ja per decret el 1978, regulada posteriorment per llei i reconeguda ara en l'article 72.1 de l'Estatut.

Això no obstant, hi ha igualment un altre òrgan, el **Consell de Garanties Estatutàries**, que no té equivalent en les altres comunitats autònomes<sup>48</sup>, i que té les funcions bàsiques següents (art. 76.2 EAC):

- El control d'adequació a la Constitució dels projectes i proposicions de reforma de l'Estatut.
- El **control d'adequació** a la Constitució i a l'Estatut dels projectes i les proposicions de llei sotmesos al Parlament de Catalunya, dels decrets llei sotmesos a convalidació del Parlament i dels projectes de decrets legislatius aprovats pel Govern.
- El control d'adequació a l'**autonomia local** dels projectes i proposicions de llei i dels projectes de decret legislatiu aprovats pel Govern.
- El **dictamen previ**, preceptiu, sobre els recursos d'inconstitucionalitat que el Govern o el Parlament pretenguin interposar contra lleis estatals, sobre els conflictes de competència que pretenguin interposar el Govern i sobre els conflictes en defensa de l'autonomia local.

Els dictàmens emesos pel Consell de Garanties Estatutàries només són **vinculants** en relació amb projectes i proposicions de llei que desenvolupin o afectin drets reconeguts per l'Estatut.

### Lectures recomanades

Per a completar la visió d'aquestes institucions, llegiu:

T. Font i Llovet (1987). "Els consells consultius en les comunitats autònomes". *Autonomies* (núm. 8).

STC 204/1992, de 16 de novembre, sobre els consells consultius a les comunitats autònomes.

## 2.5.2. Les institucions equivalents al Defensor del Poble

Molts estatuts preveuen la creació d'una institució semblant al Defensor del Poble, prevista a l'article 54 de la Constitució. En tots els casos, i per sobre de diferències puntuals i concretes de regulació, es tracta de comissionats dels parlaments autonòmics respectius, que els elegeixen.

Aquestes institucions tenen com a missió fonamental defensar els drets i les llibertats de la ciutadania reconeguts al títol I de la Constitució, en compliment de la qual poden supervisar l'actuació de l'Administració pròpia de la comunitat i també, a vegades amb certes limitacions, la de les entitats locals, en les matèries i les actuacions la competència material de les quals correspon a la comunitat.

### Lectures recomanades

Per a conèixer la jurisprudència constitucional sobre els defensors del poble autonòmics, llegiu:

STC 142/1988, de 2 de juliol.

(48) Encara que en algunes comunitats autònomes el seu Consell Consultiu assumeix part de les funcions d'aquest, i també les de la Comissió Jurídica Assessora catalana.



Les institucions equivalents al Defensor del Poble reben denominacions diverses: *Ararteko* al País Basc, *Defensor do Pobo* a Galícia, *Justicia Mayor* a Aragó, etc.

L. Díez Bueso (1999). *Los Defensores del pueblo (ombudsmen) de las comunidades autónomas*. Madrid: Secretaría General del Senado / Dirección de Estudios y Documentación.

Les **diferències** amb el Defensor del Poble estatal, les relacions amb el qual, en termes de col·laboració i coordinació, estan regulades per la Llei estatal 36/1985, de 6 de novembre, rauen bàsicament en l'àmbit d'actuació respecte de totes dues institucions, és a dir, de les administracions dependents d'una o una altra instància de govern, i en els mitjans a emprar per a fer efectiva la seva missió, molt més incisius en el cas del Defensor del Poble estatal.

### El Síndic de Greuges

A Catalunya la creació d'aquesta institució està prevista en l'article 78 i s. de l'Estatut d'Autonomia, es regula en la Llei 14/1984, de 20 de març, i té com a missió la **defensa dels drets fonamentals i les llibertats públiques dels ciutadans**, a efectes de la qual podrà supervisar les activitats de l'Administració de la Generalitat i de les administracions locals.

### 2.5.3. Les institucions similars al Tribunal de Comptes

El Tribunal de Comptes és l'òrgan fiscalitzador suprem dels comptes i de la gestió econòmica de l'Estat i, alhora, del sector públic (art. 136 CE i regulació LO 2/1982, de 12 de maig). Exerceix també el **control financer de les comunitats autònomes** (aspectes econòmics i comptables), tal com estableix l'article 153.d de la Constitució.

Els estatuts d'autonomia, però, han previst en alguns casos **crear òrgans propis de fiscalització**, compatibles amb el Tribunal de Comptes, mentre que en altres casos, els mateixos estatuts han atribuït directament a aquest òrgan estatal la fiscalització dels seus comptes d'una manera directa i exclusiva.

### La Sindicatura de Comptes

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya preveu, als articles 80 i 81, la creació de la Sindicatura de Comptes de Catalunya, regulada per la Llei 6/1984, de 5 de març, que n'estableix les garanties, les normes i els procediments per a assegurar la rendició dels comptes de la Generalitat.

Quan en una comunitat es crea un òrgan similar al Tribunal de Comptes, la seva funció és, en general, **fiscalitzar l'activitat economicofinancera del sector públic de la comunitat**, entenent que dins d'aquest sector hi ha els òrgans següents:

- l'Administració pròpia de la comunitat,
- les entitats locals radicades en el seu territori,
- les empreses i els organismes que depenen d'aquestes administracions.

### El Defensor del Poble

El Defensor del Poble està legitimat per a interposar recursos d'inconstitucionalitat contra lleis i recursos d'empara davant del Tribunal Constitucional, mentre que les institucions autonòmiques equivalents no ho estan.

### Lectura recomanada

F. Vallès i Vives (2003). *El Control externo del gasto público: configuración y garantía constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

### Lectura recomanada

Per a conèixer la jurisprudència constitucional sobre la Sindicatura de Comptes, llegiu:  
**STC 187/1988**, de 17 d'octubre.

Es produeix, així, una certa duplicitat<sup>49</sup> en una part de les funcions que ja exerceix el mateix Tribunal de Comptes, que té una **competència general de fiscalització**.

<sup>(49)</sup> Per a mirar d'evitar aquesta duplicitat s'han previst mecanismes de coordinació, especialment per via de delegació de certes funcions i actuacions.

Les **competències jurisdiccionals**, d'enjudiciament de la responsabilitat comptable, que s'atribueixen al Tribunal de Comptes, en canvi, són de la seva única competència, i en aquest àmbit les institucions similars de les comunitats autònomes se'n diferencien notablement, ja que disposen de facultats de fiscalització però no pas d'enjudiciament, llevat que els siguin delegades competències d'instrucció dels procediments per part del Tribunal de Comptes, com preveu la seva pròpia llei (art. 26.3).

#### **2.5.4. Els Consells de l'Audiovisual**

Alguns estatuts, com l'andalús (art. 131) o el català (art. 82), han incorporat aquests ens com a noves autoritats independents en l'àmbit de la comunicació pública i privada.

### 3. La distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes

La característica d'un **estat compost** –com és el cas de l'Estat espanyol des que es va establir la Constitució de 1978– és l'**existència d'una pluralitat de centres de govern**, dotats tots ells d'unes institucions pròpies –com ja hem vist en un altre apartat d'aquest mòdul didàctic– i també d'uns poders de naturalesa estatal.

De manera que el poder de l'Estat, considerat globalment, és sotmès a una divisió doble:

- una de **caràcter horitzontal**<sup>50</sup>,
- una altra de **caràcter vertical o territorial**, entre els diversos centres de govern.

Això implica que s'ha d'establir un determinat sistema de repartiment del poder de l'Estat entre els diversos nivells territorials de govern que permeti diferenciar els àmbits propis de poder o d'intervenció i la responsabilitat de cada part.

A partir del concepte de competència i dels seus components bàsics, es tracta d'examinar els punts següents:

- Com s'efectua aquesta distribució general de poders entre l'Estat i les comunitats autònomes, incloent-hi també les repercussions que en aquest sistema de distribució ha tingut i té la pertinença d'Espanya a una instància supranacional, la Unió Europea, a la qual s'han transferit poders interns.
- Quins tipus de competència, fruit d'aquest sistema de distribució, tenen tant l'Estat com les comunitats.
- Com es resolen els conflictes i les discrepàncies competencials que inevitablement han de sorgir entre les parts.

#### Vegeu també

Vegeu l'apartat 2 d'aquest mòdul.

<sup>(50)</sup> Així prenen cos com a poders diferenciats les funcions legislativa, executiva i judicial.



La Constitució espanyola assigna a cada comunitat un nivell de competències determinat en l'estatut d'autonomia respectiu.

### 3.1. El concepte de competència

Una competència és una funció pública que es porta a terme sobre una matèria, en un territori determinat. D'aquesta definició es desprenen els **tres elements bàsics** del concepte de competència:

- un element **funcional** (la funció pública),
- un element **material** (la matèria),
- un element **territorial** (el territori).

Les **funcions públiques** poden consistir en qualsevol activitat, acció o intervenció que es faci des dels poders públics i que se sotmeti al dret públic; és a dir, qualsevol actuació que efectui en la seva qualitat de poders públics, exercint potestats de naturalesa estatal.

Si es deixa de banda la funció pública de caràcter judicial, perquè és una funció independent del poder polític i que també s'exerceix d'una manera unitària i independent, es poden distingir dos grans **tipus d'actuacions públiques**:

- les de **caràcter normatiu**,
- les de **caràcter executiu o administratiu**.

Cada una d'aquestes actuacions és susceptible de convertir-se en una competència diferent. I dins de cada una encara es poden establir noves distincions, que poden donar lloc a altres competències.

Una **funció genèrica**, per tant, es pot dividir en subfuncions més concretes, i aquestes es poden convertir en l'element funcional d'una competència determinada.

En alguns casos, la **funció** que s'exerceix sobre una matèria és més complexa i pot integrar tant facultats normatives (legislatives i/o reglamentàries) com també executives; aquest és el cas de la funció de **coordinació** o la de **planificació**, que també són susceptibles de convertir-se en l'element funcional d'una competència determinada.

#### Exemple

La compravenda d'un immoble, sotmesa al dret privat, que fes un organisme públic no seria una funció pública perquè aquí actuaria com un subjecte privat i no pas en la seva qualitat de poder estatal, exercint potestats públiques. En canvi, sí que seria una funció pública l'expropiació d'aquest mateix immoble, perquè s'estarien exercint potestats públiques.

#### Exemples d'altres competències

La normativa bàsica i la normativa de desenvolupament, o, en el terreny de les executives, la gestió i la prestació de serveis, la facultat inspectora, la sancionadora, etc.

Dins de les funcions públiques en sentit estricte, cal diferenciar les **activitats instrumentals**, que són actuacions dels poders públics, però no representen l'exercici d'una potestat pública sinó que són un mitjà auxiliar per a l'actuació d'una competència.

La **matèria** és el sector de la realitat on es projecten les funcions públiques. Aquest sector de la realitat pot ser fàcilment identificable, almenys en principi, com l'agricultura, el transport, la defensa, els ports i els aeroports, però en ocasions pot resultar força més complex, ja sigui perquè és necessari emprar conceptes tecnicojurídics<sup>51</sup>, ja sigui perquè la matèria té contorns<sup>52</sup> difícils de delimitar, almenys amb un consens general, o perquè presenta dimensions i connexions múltiples, difícils de precisar amb exactitud<sup>53</sup>.

En tot cas, la matèria, a efectes competencials, ha de ser sempre **definida o acotada jurídicament**: a la realitat no hi ha matèries competencials, sinó simplement sectors i objectes que guarden moltes vegades una unitat estreta o que formen un *continuum*. Per a poder distribuir funcions públiques sobre aquestes realitats cal definir-les i acotar-les jurídicament, amb la finalitat de convertir-les en matèries competencials, en el sentit de matèries susceptibles de convertir-se en objecte d'una distribució de funcions entre els diversos poders públics.

Per a fer aquesta delimitació, la Constitució espanyola i els estatuts empenen criteris molt diversos, entre els quals figuren destacadament els següents:

- la **divisió material del sector**, amb la creació de diversos subsectors dins del mateix (art. 149.1.16a CE: sanitat interior, exterior i productes farmacèutics);
- la **divisió del sector segons un criteri territorial** (art. 149.1.21a CE: transport intercomunitari i intracomunitari);
- la **distinció en funció de l'interès de l'objecte** (art. 149.1.20a CE: ports i aeroports d'interès general, o altres que no ho siguin);
- la **delimitació d'acord amb la finalitat** que es persegueix (art. 149.1.28a CE: la protecció del patrimoni historicoartístic contra l'exportació i l'espoliació);
- la **distinció entre els diversos objectes o béns en funció de la seva titularitat** (art. 149.1.28a CE: els museus de titularitat estatal i els que pertanyen a altri).

### Exemple

Determinades activitats, com per exemple la cartografia, no són competències, en sentit estricte, sinó activitats instrumentals. Així ho ha reconegut expressament el Tribunal Constitucional en l'STC 76/1984, de 29 de juny.

<sup>(51)</sup>El dret civil o el laboral, l'Administració penitenciària, la funció pública.

<sup>(52)</sup>L'ordenació general de l'economia, entre les més significatives, però també les relacions internacionals o el medi ambient.

<sup>(53)</sup>La defensa dels consumidors.

### Nota

Formen un *continuum* sectors com ara el transport, els aeroports, el comerç, les relacions contractuals privades, etc.

### Lectura recomanada

Per a conèixer una delimitació adequada de l'element material de les competències, vegeu el llibre de C. Viver Pi-Sunyer (1989). *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*. Barcelona: Ariel.



La primera operació que cal fer davant d'una actuació pública, amb la finalitat de saber a qui correspon la competència per a realitzar-la, és subsumir-la o encaixar-la en algun dels títols competencials previstos en el bloc de la constitucionalitat, operació que s'ha de fer atenent criteris el més objectius i segurs possible.

Aquesta subsumició, però, moltes vegades no és una operació gens fàcil, perquè una mateixa actuació pública es pot projectar sobre diversos sectors o matèries. En aquests casos, el Tribunal Constitucional acudeix de manera principal a la finalitat predominant de l'actuació, per tal d'inserir-la en una o una altra matèria competencial.

El **territori** és l'àmbit espacial de validesa dels actes que són producte d'exercir les funcions corresponents. El territori és, doncs, l'àmbit on cada instància exerceix vàlidament els seus poders i on les seves actuacions disposen d'eficàcia.

#### Assumptes supraterritorials

Malgrat existir una doctrina en principi clara, el caràcter supraterritorial d'alguns problemes i les connexions ultraterritorials que presenten algunes actuacions, poden originar problemes interpretatius.

Vegeu al respecte la STC 330/1994 i el vot particular de C. Viver.

Això no significa que els efectes d'una actuació autonòmica no es puguin estendre més enllà del seu territori, ni que pel fet que una actuació autonòmica tingui transcendència supraterritorial aquesta actuació hagi de canviar de règim competencial i ser assumida per una instància superior, perquè el territori no és, en cap cas, un títol competencial.

### 3.2. El sistema de distribució de les competències

#### 3.2.1. Les regles generals de distribució

En dret comparat hi ha moltes maneres de portar a terme la distribució de competències entre les diverses parts que integren l'Estat compost. En general, però, es pot dir que la majoria d'estats federals estableixen en les seves respectives constitucions una llista, més o menys concreta, de les **competències atribuïdes a la instància central del poder**, i que la resta, a través del que es coneix com a *clàusula residual*, es consideren de la competència dels membres o instàncies territorials.

#### Títols competencials diversos

La concurrència de títols competencials diversos sobre una mateixa actuació es resol normalment atorgant preeminència al títol que es correspon a la finalitat principal de l'actuació.

#### Lectura recomanada

F. Tomás y Valiente (1988). *El reparto competencial en la jurisprudència del Tribunal Constitucional*. Madrid: Tecnos.

Aquest esquema tan simple sempre es complica notablement per la inclusió de clàusules genèriques, d'interrelacions de tipus molt divers i de regles que moltes vegades no tenen una interpretació fàcil ni pacífica.

La Constitució espanyola de 1978, no obstant això, no segueix aquest esquema conceptualment tan simple, sinó que opta per una altra alternativa, que consisteix fonamentalment a **assignar a cada comunitat un nivell de competències determinat** en el seu estatut d'autonomia respectiu, dins d'un marc constitucional dissenyat prèviament; nivell, però, que pot ser divers d'una comunitat a una altra. En aquest sistema les competències no assumides per cada comunitat en el seu estatut correspondran a l'Estat.

#### Nivell de competències

La Constitució espanyola, pel que fa a la distribució de competències, va optar pel mateix sistema de la Constitució republicana de 1931 i la italiana de 1947.

Les regles principals que ordenen aquesta distribució de competències són les següents:

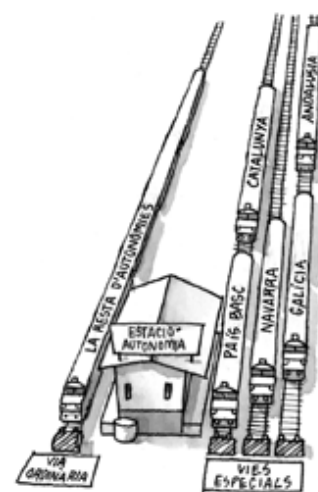
1) Un **principi d'assumpció estatutària** de les competències, pel qual cada comunitat disposa de les competències que li assigna el seu estatut d'autonomia, que entre les seves missions principals precisament té la de determinar el nivell competencial de la comunitat<sup>54</sup>.

2) Aquesta assumpció mitjançant els estatuts s'ha d'efectuar en el **marc de la Constitució**. No obstant això, no és única o uniforme per a totes les comunitats, sinó que distingeix el nivell de competències que inicialment pot assumir cada una en funció de la via d'accés a l'autonomia que hagi seguit, de manera que:

- Si hi ha accedit per la **via ordinària**, podrà assumir competències de la llista de l'article 148.1 de la Constitució.
- Si hi ha accedit per les **vies especials** de l'article 151 de la Constitució o de la disposició transitòria segona, podrà assumir qualsevol competència que la Constitució no hagi reservat expressament a l'Estat, en la llista de l'article 149.1.

Les comunitats autònomes que hagin accedit a l'autonomia per la via ordinària podran augmentar el seu nivell inicial de competències una vegada hagin passat cinc anys de l'aprovació del seu estatut, i mitjançant la seva reforma (art. 148.2 CE), fins a equiparar-se a les altres. Per això aquestes es coneixen com a comunitats de **via lenta**, i les altres, de **via ràpida**; el punt de partida és diferent, però el d'arribada pot ser igual.

<sup>(54)</sup>Art. 147.2 CE.



El nivell inicial de competències de les autonomies depèn de la via d'accés seguida per a l'assumpció de l'autonomia.

#### L'accés autonòmic

Catalunya, el País Basc, Galícia i Andalusia són les úniques comunitats que van accedir a l'autonomia mitjançant les vies especials ja esmentades, llevat de Navarra, que va seguir un altre procés especial (fr. Disposició Addicional 1<sup>TM</sup>).

3) Les competències no assumides per les comunitats autònomes, ja sigui perquè no hagin pogut o bé perquè no les recullin els seus estatuts respectius, corresponen a l'Estat, segons indica la **clàusula residual** prevista a l'article 149.3 de la CE.

4) La Constitució preveu **mecanismes de flexibilització** del sistema de repartiment competencial que ella mateixa estableix, i especialment del principi d'assumpció estatutària:

- En primer lloc, permetent que determinades lleis sectorials estatals també puguin distribuir competències, com la Llei orgànica en matèria de seguretat pública que preveu l'article 149.1.29a de la CE pel que fa a la possibilitat de crear les policies autonòmiques. Aquesta remissió a una llei estatal posterior també la fan a vegades els mateixos estatuts d'autonomia. En aquests dos casos, es tracta de lleis que fan una funció especial, materialment estatutària; per això són **lleis competencials**.
- En segon lloc, a través de la previsió en la Constitució d'instruments que permeten que s'incrementin o es redueixin les competències de les comunitats sense necessitat de modificar els seus estatuts d'autonomia<sup>55</sup>.

Totes aquestes normes<sup>56</sup>, que la Constitució habilita per a distribuir competències entre l'Estat i les comunitats autònomes i que precisament tenen la funció pròpia d'operar el repartiment competencial, formen el que se'n diu *bloc de la constitucionalitat*.

El **bloc de la constitucionalitat** és, doncs, el conjunt de normes que tenen la funció de distribuir i ordenar el repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats, i el conjunt de normes que haurà d'aplicar el Tribunal Constitucional quan es tracti de resoldre un conflicte competencial entre les diverses instàncies de govern, en els termes que veurem més endavant.

El paràmetre de referència que ha d'utilitzar el Tribunal Constitucional no és solament la Constitució, com succeeix normalment, sinó aquest bloc normatiu, més ampli que el mer text constitucional.

### 3.2.2. Els mecanismes de modificació extraestatutària de les competències

L'article 150 de la Constitució preveu tres instruments mitjançant els quals és possible augmentar o disminuir les competències de les comunitats autònomes sense modificar o alterar els seus estatuts.

#### Exemple

Pràcticament tots els estatuts d'autonomia fan una remissió a la Llei orgànica en matèria de radiodifusió, per a crear el tercer canal de televisió a les comunitats autònomes.

<sup>(55)</sup>Són els mecanismes de modificació extraestatutària de competències, previstos a l'article 150 de la CE.

<sup>(56)</sup>La Constitució, els estatuts d'autonomia, les lleis competencials i les lleis de modificació extraestatutària de les competències.

#### Vegeu també

Vegeu el subapartat 3.4 d'aquest mòdul.

Aquests instruments són els següents:

1) La **lleï marc de delegació de competències legislatives**<sup>57</sup>, a través de la qual l'Estat pot delegar a les comunitats autònomes facultats per a dictar normes amb rang de llei, després d'establir, en la mateixa llei de delegació, el marc (les bases) al qual s'haurà d'ajustar la llei delegada autonòmica<sup>58</sup>.

<sup>(57)</sup>Art. 150.1 CE.

<sup>(58)</sup>Fins al moment, no s'ha fet ús d'aquesta possibilitat de delegació.

2) Les **lleis orgàniques de transferència i delegació de competències**<sup>59</sup>, per les quals l'Estat pot delegar una competència pròpia (traspassar l'exercici, conservant la titularitat) o transferir-la (traspassar la titularitat, que l'Estat només podrà recuperar derogant la llei de transferència) a les comunitats autònomes.

<sup>(59)</sup>Art. 150.2 CE.

La Constitució deixa obert un ampli camp de possibilitats en establir que seran delegables o transferibles aquelles competències que ho siguin "per la seva pròpia naturalesa".

#### Lectura recomanada

J.A. Montilla Martos (1998). *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Civitas.

#### Competències transferibles per la seva pròpia naturalesa

Aquesta possibilitat sí que ha estat emprada en diverses ocasions, i amb finalitats molt diferents:

- Per a ampliar *ab initio* les competències d'algunes comunitats, que havien començat a tramitar el seu estatut per la via especial de l'article 151 de la Constitució, però que, en funció dels acords autonòmics de 1981, el van reconduir a la via ordinària, concretament les Canàries<sup>60</sup> i el País Valencià<sup>61</sup>.
- Per a delegar una competència sectorial a totes les comunitats autònomes en matèria de transports<sup>62</sup>.
- Per a transferir diverses competències a diferents comunitats autònomes, amb la finalitat d'equiparar substancialment el seu nivell competencial al de les de via ràpida<sup>63</sup>.
- Per a transferir una competència a una comunitat per a compensar errors i dèficits anteriors en la distribució<sup>64</sup>.
- Per a transferir a una sola comunitat competències reservades a l'Estat per la Constitució<sup>65</sup>.

<sup>(60)</sup>LO 11/1982, de 10 d'agost (LOTRACA).

<sup>(61)</sup>LO 12/1982, de 10 d'agost (LOTRAVA).

<sup>(62)</sup>LO 5/1987, de 30 de juliol.

<sup>(63)</sup>LO 9/1992, de 2 de desembre.

<sup>(64)</sup>LO 16/1995, de 27 de desembre; 2/1996, de 15 de gener, i 6/1999, de 6 d'abril.

<sup>(65)</sup>LO 6/1997, de 15 de desembre (competències sobre trànsit a Catalunya).

3) Les **lleis d'harmonització**, per les quals les Corts Generals, si aprecien que la diversitat legislativa existent en una matèria vulnera l'interès general, poden dictar una llei que estableixi principis a partir dels quals les comunitats autònomes refacin les seves legislacions per a establir una regulació uniforme, almenys en l'àmbit dels principis bàsics.

Aquesta possibilitat –entesa, a més, d'una manera molt àmplia, que incloïa la d'harmonitzar abans que es produís la diversitat legislativa autonòmica– va ser assajada a través d'un projecte de llei<sup>66</sup> l'any 1981, que va ser declarat en bona part inconstitucional pel Tribunal Constitucional<sup>67</sup>, en una de les sentències que ha marcat més profundament el procés autonòmic.

<sup>(66)</sup>Anomenat precisament Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic (LOHPA).

<sup>(67)</sup>STC 76/1983, de 5 d'agost, sobre l'esmentada LOHPA.

### 3.2.3. El traspàs de mitjans i serveis

Un cop efectuada l'atribució de competències a les comunitats autònomes, cal procedir a assignar els recursos humans, materials, tècnics i financers que, en l'àmbit de l'Administració estatal, estan al servei d'aquestes competències.

Aquesta és una exigència ineludible per a dotar de contingut real els títols competencials de les comunitats, però és una exigència de compliment complex i progressiu, que requereix l'acord de les dues parts implicades.



Els reials decrets de traspàs no transfereixen competències, sinó mitjans –humans, materials i financers– afectes a les competències assumides pels estatuts d'autonomia.

L'assumpció de competències es produeix d'una manera automàtica a partir de l'entrada en vigor de l'estatut, i des d'aquest mateix moment ja es poden exercir, com ha dit repetidament el Tribunal Constitucional<sup>68</sup>. Tanmateix, el seu exercici real i eficaç normalment només es pot produir, almenys en les competències que impliquen la prestació d'un servei, a partir del moment en què es produeix el traspàs dels mitjans i els serveis corresponents.

Els estatuts d'autonomia preveuen que aquest traspàs de mitjans es faci a través de **comissions mixtes i paritàries** entre l'Administració de l'Estat i la mateixa comunitat, que han d'arribar a un acord que després serà revestit amb la forma de real decret pel Consell de Ministres.

(68) STC 25/1983, de 7 d'abril, i 42/1983, de 20 de maig, entre moltes altres.

### 3.2.4. L'evolució del repartiment de competències

Ja hem vist que les comunitats autònomes poden assumir competències en els seus respectius estatuts en funció de la via d'accés a l'autonomia que hagin seguit. Així, hi ha una distinció inicial entre les comunitats de via ràpida, que van seguir la via de l'article 151 de la CE (Andalusia) o de la disposició transitòria segona (Catalunya, el País Basc i Galícia), i les de via lenta (en principi, totes les altres).

Això no obstant, algunes comunitats autònomes que van seguir la via ordinària van rebre ja en el primer moment noves competències mitjançant lleis orgàniques de transferència, fins a equiparar-se pràcticament amb les primeres (les Canàries i el País Valencià). Navarra, que va seguir un procés de constitució absolutament especial, pràcticament també es va equiparar des del primer moment amb les comunitats de sostre competencial superior.

D'aquesta manera, fins al 1992 es podia distingir, a efectes competencials, entre aquestes set comunitats autònomes i les deu restants.

#### Vegeu també

Vegeu el subapartat 3.2.1 d'aquest mòdul.

#### El cas de Navarra

Aquesta comunitat va reintegrar i millorar el seu fur especial, en virtut de l'empara dels drets històrics que efectua la disposició addicional primera de la Constitució.

L'any 1992, en virtut dels pactes autonòmics subscrits entre el Govern (PSOE) i l'oposició (PP), es va aprovar la Llei orgànica 9/1992, de 2 de desembre, que augmentava el nivell competencial de les comunitats de via lenta fins a equiparar-les pràcticament amb les altres, llevat de la sanitat, que es preveia transferir-la en un moment posterior, cosa que finalment va succeir l'any 2001.

Poc després, a partir de 1994, es va procedir a reformar els estatuts d'aquestes comunitats i els de Canàries i de la Comunitat Valenciana (tot derogant la LOTRAVA), incorporant-hi les competències transferides per llei orgànica.

D'aquesta manera, i amb alguna altra modificació puntual que es va produir posteriorment, es pot dir que, llevat d'algunes matèries determinades, hi havia una igualtat substancial entre els nivells competencials de les diverses comunitats autònomes, que només quedava exceptuada per algunes qüestions que afectaven particularment certes comunitats autònomes i que formen part del que s'ha denominat *fet diferencial*, i per alguna transferència competencial singular de l'Estat a alguna comunitat (com la del trànsit a Catalunya, per exemple).

La reforma de l'Estatut de la Comunitat Valenciana, aprovada l'any 2006, ençetà un nou període de modificacions d'alguns d'aquests textos: Andalusia, Aragó, Castella i Lleó, Catalunya i les Illes Balears. En certs casos, com el català, es tracta de redaccions completament noves i no simples reformes. Les diverses raons que expliquen aquests canvis en el marc normatiu de les comunitats autònomes són sintèticament les següents:

a) Consolidació (o blindatge) del ventall competencial: l'ambigüïtat de la Constitució a l'hora de definir les matèries competencials o l'ús extensiu de determinades tècniques, com la de la legislació bàsica, s'intenten reduir mitjançant la inclusió en els estatuts de llistes molt detallades de matèries i funcions en què una determinada comunitat autònoma és competent. La jurisprudència que el Tribunal Constitucional ha anat bastint durant aquestes dècades sobre el repartiment competencial ajuda a incloure aquest nivell de detall en els estatuts.

b) Ampliació del llistat de drets i llibertats: alguns estatuts han aprofitat la reforma per a incloure catàlegs de drets i llibertats que pretenen complementar l'existent a la Constitució.

c) Reformes institucionals: s'han incorporat als estatuts institucions que havien estat creades per lleis autonòmiques i s'ha modificat el marc normatiu d'alguns dels òrgans ja existents. El Consell Consultiu català, per exemple, passa a anomenar-se Consell de Garanties Estatutàries i eixampla el seu àmbit competencial. També s'ha reformulat en certs casos l'organització territorial interna de les comunitats autònomes.

**Vegeu també**

Vegeu STC 247/2007, de 12 desembre.

d) Reforçament de la simbologia i identitat col·lectiva: els estatuts incorporen nous trets definidors de cada comunitat. En certs casos, com el català, la plas-mació normativa del sentiment nacional existent en aquest territori va esde-venir un dels principals punts a tractar en aquest nou consens estatutari. Fi-nalment el preàmbul de l'Estatut assenyala que:

El Parlament de Catalunya, recollint el sentiment i la voluntat de la ciutadania de Ca-talunya, ha definit Catalunya com a nació d'una manera àmpliament majoritària. La Constitució espanyola, en l'article segon, reconeix la realitat nacional de Catalunya com a nacionalitat.

### 3.2.5. La repercussió de la Unió Europea en la distribució de competències

A través del tractat d'adhesió d'Espanya a les comunitats europees, de 1985, i de les successives reformes dels tractats originaris en què ha participat Espanya, s'han transferit poders sobirans interns a les comunitats europees, poders que se situaven tant sota la competència de l'Estat (per exemple, en matèria de comerç internacional) com de les comunitats autònomes (per exemple, en matèria d'agricultura) i que, un cop transferits, han estat exercits plenament per les institucions comunitàries europees, amb les característiques pròpies del dret comunitari (primàcia i efecte directe), que vam examinar en *Sistema constitucional espanyol*.

Aquest traspàs de poders interns, de l'Estat i de les comunitats autòno-mes, provoca alguns problemes nous en el repartiment competencial entre totes dues parts. Esquemàticament, aquests problemes es presen-ten en dues dimensions:

- La fase descendent, o d'aplicació del dret comunitari per part de les autoritats internes.
- La fase ascendent, o de participació dels òrgans interns en la forma-ció del dret comunitari.

1) Respecte a la **fase descendent**, el Tribunal Constitucional ha declarat repe-tidament que aquesta aplicació correspon a la instància interna que sigui competent segons les regles del bloc de la constitucionalitat, sense que el fet que es tracti de l'aplicació de normes europees introdueixi elements nous que permetin alterar aquestes regles de distribució.

#### Vegeu també

Vegeu l'apartat 10 del mò-dul "Fonts del dret" de l'assignatura *Sistema constitu-cional espanyol*.

#### Lectures recomanades

Sobre execució del dret co-munitari europeu, llegiu:  
STC 252/1988, de 20 de desembre.

STC 79/1992, de 28 de maig.

Les relacions amb les comunitats europees no són relacions de caràcter internacional que es puguin inscriure en el títol estatal corresponent a les relacions internacionals<sup>69</sup>, i, per tant, el fet que les actuacions internes siguin en aplicació d'actes o en compliment d'obligacions comunitàries europees no les atrau a l'òrbita competencial de l'Estat.

2) Respecte a la **fase ascendent**, el problema principal rau en el fet que qui forma part de les institucions comunitàries i qui participa en el procés de formació de la seva voluntat és l'Estat, representat pel Govern central.

Aquest fet pot alterar l'equilibri constitucional intern de distribució de poders entre la instància central del poder i les instàncies territorials, en la mesura que el Govern central pot adquirir un pes molt superior al previst en aquest equilibri: les comunitats autònomes perden poders interns d'actuació, en favor de les institucions comunitàries europees, i no obtenen a canvi participació en les seves decisions en aquestes mateixes matèries, participació que correspon al Govern central.

Per a evitar aquests problemes i intentar salvar l'equilibri constitucional de distribució de poders, els altres estats europeus d'estructura composta<sup>70</sup> han començat a assajar solucions, que, malgrat les seves diferències notables, passen per **atorgar una participació a les seves instàncies territorials** en les decisions comunitàries europees que afecten les seves competències.

Aquesta **participació** pot ser de dos tipus:

- **indirecta**, en la formació de la voluntat de l'Estat, que després serà portada i defensada a Brussel·les;
- **directa**, representant l'Estat en les mateixes institucions europees, especialment, en el Consell de Ministres i els seus comitès i òrgans consultius i deliberants.

A Espanya, la qüestió es va abordar inicialment a través d'un acord assolit el novembre de 1994 en el si de la Conferència per a Assumptes Relacionats amb les Comunitats Europees, que reuneix els ministres afectats i els consellers corresponents dels governs de les comunitats autònomes i que preveu un sistema d'intercanvi d'informació, de consultes prèvies i de presa d'acords i posicions comunes entre els governs de l'Estat i de les comunitats autònomes, quan els assumptes a tractar davant de les institucions comunitàries afectin les competències autonòmiques. Aquesta mateixa conferència va rebre un notable impuls, en ser institucionalitzada mitjançant llei (Llei 2/1997, de 13 de març).

### Oficines de representació

El Tribunal Constitucional va admetre la legitimitat d'obrir oficines de representació de les comunitats autònomes per a mantenir relacions amb les institucions comunitàries

<sup>(69)</sup>Art. 149.1.3 CE.

### Vegeu també

Sobre això, vegeu la STC 165/1994, de 26 de maig.

<sup>(70)</sup>Alemanya, Àustria, Bèlgica i, amb menys intensitat, Itàlia.





europées, sempre que no afectessin les competències reservades a l'Estat en matèria de relacions internacionals (STC 165/1994, de 26 de maig).

Aquest és, però, un mecanisme bastant feble, que es deixa en mans de les **conferències sectorials**, que són òrgans de trobada entre el ministre i els consellers del mateix ram, de caràcter no decisiu.

#### Vegeu també

Vegeu el subapartat 5.2 d'aquest mòdul.

La participació directa en les institucions comunitàries es va limitar fins al 2004 a facilitar la participació de representants de les comunitats autònomes en alguns comitès de la Comissió de la Comunitat Europea que duen a terme tasques preparatòries de les iniciatives d'aquesta institució. Des d'aleshores es permet la participació de representants autonòmics en les reunions de certes formacions del Consell, en els grups de treball corresponents i en la Conselleria d'Assumptes Autonòmics de la REPER.

Dins del marc general establert en l'acord del desembre de 2004, cada conferència sectorial afectada determina els mètodes de designació dels representants autonòmics, que actuaran en nom de tots, els mecanismes d'intercanvi d'informació i el sistema per a la fixació d'una posició comuna eventual.

D'altra banda, els nous estatuts d'autonomia també inclouen disposicions específiques sobre la participació de les comunitats autònomes. El text català, per exemple, assenyala, entre altres coses, el dret a rebre informació regular fins i tot dels processos de reforma dels tractats constitutius (art. 185), la negociació bilateral amb l'Estat en els afers que afectin la Generalitat exclusivament (art. 186) o el caràcter determinant de la posició de la Generalitat en certs casos (art. 187).

Podríem dir, doncs, que el principi de participació autonòmica en els afers europeus ja sembla assentat, i que es mou en la mateixa línia de participació de les instàncies territorials que s'està imposant en els altres països europeus.

#### Lectures recomanades

P. Pérez Tremps (coord.), M.A. Cabellos i E. Roig (1998). *La participación europea y acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Madrid: IEA-Marcial Pons.

E. Roig (2002). *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*. València: Tirant lo Blanch – IEA.

### 3.3. La tipologia de les competències

Del sistema de distribució previst en el bloc de la constitucionalitat neixen competències de tipus divers per a l'Estat i per a les comunitats autònomes.

Encara que la terminologia pugui variar segons els autors, aquesta tipologia comprèn com a categories principals les següents:

- **competències exclusives,**
- **competències concurrents,**
- **competències compartides.**

A més, cal considerar també l'existència d'altres categories, més diverses i específiques:

- competències indistintes,
- competències de coordinació,
- competències de foment,
- competències en col·laboració.

### 3.3.1. Les competències exclusives

La Constitució, en l'article 149.1, qualifica d'exclusives les competències que en la llista que enumera es reserven a l'Estat.

Molts estatuts d'autonomia, per la seva banda, fan el mateix respecte a moltes de les competències que atribueixen a les comunitats autònomes respectives.

Hi ha, per tant, un primer concepte de competència exclusiva, que equival a 'funció que, en relació amb una determinada matèria, s'atribueix a una part, amb exclusió de totes les altres'. L'**exclusivitat**, així, només es refereix a l'element funcional de les competències i equival a una atribució alternativa d'aquestes, a una instància o a l'altra. Per tant, *competència exclusiva s'oposa a competència indistinta*<sup>71</sup>.

S'hauria de convenir que la immensa majoria de les competències tenen aquest caràcter, perquè el **mètode ordinari de distribució** és precisament l'alternatiu (a l'una o a l'altra), i no pas l'acumulatiu o indistint (a les dues al mateix temps).

Aquesta primera concepció de les competències exclusives serveix de poc, perquè és aplicable a la majoria de casos, i es refereix més aviat al mode de distribució de les competències. Es pot trobar, efectivament, un concepte més restringit i específic de competència exclusiva, tècnicament més estricte i més operatiu per a determinar el règim d'un cert tipus de competències.

#### Lectures recomanades

Pel que fa a la coordinació i l'alta inspecció, llegiu l'STC 32/1983, de 28 d'abril.

Quant al foment, llegiu l'STC 13/1992, de 6 de febrer.

#### L'Estatut català

L'Estatut de Catalunya no es limita a qualificar les competències assumides, sinó que també introdueix una definició de cada tipus de competència (cfr. art. 110-115EAC).

<sup>(71)</sup>La que s'atribueix a les dues parts a la vegada.

Així, en aquesta segona concepció, es pot dir que una competència exclusiva és la que atribueix a una part la totalitat de les funcions públiques sobre una matèria, i n'exclou totes les altres instàncies de govern.

L'**exclusivitat**, en sentit estricte, fa referència, doncs, tant a l'element formal com a l'element material de la competència: totes les funcions sobre tota la matèria.

Ara bé, aquesta matèria, respecte a la qual es disposa que totes les funcions públiques siguin exercides per una sola part, pot ser que sigui una **matèria completa**, un sector de la realitat que tingui unitat i coherència internes, és a dir, una matèria sencera, o bé pot ser que aquest sector de la realitat, que forma un *continuum*, es divideixi per a donar lloc a **diversos subsectors**, que es convertiran en la base material de competències diferents, que poden ser totes exclusives i estar atribuïdes a instàncies diferents.

En el primer cas, quan la matèria és sencera o té jurídicament la unitat que presenta en la realitat, independentment de les dificultats interpretatives per a acotar-la, som davant del que podem denominar competències exclusives íntegres, perquè abracen la totalitat o la integritat d'una matèria.

#### Exemple

Pel que fa a l'Estat, les relacions internacionals (art. 149.1.3 CE) o la defensa (art. 149.1.4 CE).

D'aquest tipus de competències exclusives n'hi ha ben poques i normalment es refereixen a l'Estat, com per exemple les dues que hem esmentat, a les quals en podríem afegir ben poques més. I, a més, s'han de relativitzar, perquè no exclouen d'una manera absoluta qualsevol intervenció d'altres instàncies.

#### Exemples

En el cas de les **relacions internacionals**, les comunitats autònomes poden portar a terme activitats de rellevància internacional en l'exercici de les seves competències.

En el cas de la **defensa**, és tradicional que les corporacions locals participin com a administracions col·laboradores en certes tasques, com el reclutament.

Més freqüents són les competències exclusives de l'altre tipus, les que es projecten sobre matèries o sectors de la realitat que s'han dividit prèviament segons diversos criteris.

#### Exemples

Segons un criteri d'*afectació territorial*, podem distingir entre:

- **Transport intercomunitari**, el que té els seus punts d'origen i de destinació en comunitats diferents.
- **Transport intracomunitari**, quan els punts d'origen i de destinació es troben dins de la mateixa comunitat.

Segons el criteri de l'*interès*, podem distingir entre:

- ports i aeroports d'interès general.
- ports i aeroports que no han estat qualificats d'interès general.

En els exemples precedents, i segons els diversos criteris possibles de delimitació jurídica de les matèries, es poden establir diverses **matèries competencials paral·leles**, cada una de les quals dóna lloc a competències exclusives atribuïdes a instàncies diferents, que també són competències exclusives paral·leles o separades.

### 3.3.2. Les competències concurrents

En altres casos, la Constitució i els estatuts d'autonomia distribueixen les funcions sobre la mateixa matèria, de manera que correspon a l'Estat dictar-ne les bases, la legislació bàsica o les normes bàsiques, i a les comunitats autònomes, el desenvolupament normatiu i l'execució: es produeix una **concurrència de funcions**, algunes de la mateixa naturalesa (normativa) però d'intensitat diversa, com veurem, sobre la mateixa matèria.

Aquesta situació es dóna en matèries tan importants com la sanitat, l'ensenyament o el medi ambient, entre d'altres, i ha suscitat problemes interpretatius diversos en la delimitació de les funcions que corresponien a cada part.

El Tribunal Constitucional, al llarg d'una jurisprudència molt dilatada, a vegades contradictòria i vacil·lant, ha entès que a través d'aquest tipus competencial es confereix a l'Estat la facultat per a **dictar les normes bàsiques** o les bases en la matèria corresponent.

Aquestes bases han de reunir dos elements diferenciats, un de caràcter material i un altre de caràcter formal.

#### 1) El caràcter material

L'element material de les bases significa que, en funció del seu caràcter i del seu contingut, la norma dictada per l'Estat ha de poder ser qualificada de bàsica en el sector, per la seva importància i per la seva transcendència.

Correspon al legislador, en principi, determinar quan una norma ha de rebre aquesta qualificació, però el Tribunal Constitucional la pot revisar<sup>72</sup>, precisament perquè utilitza aquesta concepció material de les bases, que ho són perquè substancialment reuneixen aquesta condició, i no pas perquè formalment es qualifiquin així.

#### 2) El caràcter formal

Les bases, però, han d'estar contingudes en normes que tinguin rang de llei, precisament per la seva importància<sup>73</sup> i també per motius de seguretat per a les comunitats autònomes, que les han de poder identificar amb claredat.

#### Lectura recomanada

A. Bayona i Rocamora (1992). *El derecho a legislar en el Estado autonómico*. Madrid: Tecnos.

#### Lectura recomanada

Pel que fa a les bases, cal que llegiu l'STC 69/1988, de 19 d'abril.

<sup>(72)</sup>STC 32/1981, de 28 de juliol, i 156/1995, de 26 d'octubre.

<sup>(73)</sup>Són les normes principals de la matèria en qüestió.

El Tribunal Constitucional ha exigit, amb especial insistència des de l'STC 69/1988, de 19 d'abril, aquesta **condició formal** per a establir les bases, que s'afegeix, però, a la concepció material que en té el mateix Tribunal. D'aquesta manera, no n'hi ha prou que el legislador qualifiqui una norma de bàsica per llei, sinó que aquesta realment ha de respondre a aquest caràcter.

Així doncs, les bases han de ser **establertes per llei**. Però només en principi, perquè el mateix Tribunal Constitucional ha admès que, excepcionalment, puguin ser **establertes per reglaments**<sup>74</sup> –si una llei prèvia ho autoritza i si el mateix reglament estableix amb claredat el caràcter bàsic de la norma–, i fins i tot ha reconegut que certs actes d'execució puguin ser qualificats igualment de bàsics<sup>75</sup>.

### STC 1/1982, de 28 de gener

Vegeu també la STC 147/1991 de 4 de juliol, que sistematitza els casos en què és possible. L'Estatut de Catalunya, en l'article 111, anomena aquest tipus de competències com a *compartides* i prova de limitar l'ús de reglaments i disposicions jeràrquiques inferiors assenyalant que aquests supòsits excepcionals han d'estar determinats "d'acord amb la Constitució" i amb l'Estatut.

Amb les bases es pretén establir un "**denominador normatiu comú**"<sup>76</sup> per a tot el territori, com repeteix insistentment la doctrina del Tribunal Constitucional, a partir del qual després puguin actuar les comunitats autònomes, dictant les normes de desenvolupament que hi escaiguin i adaptant a les seves circumstàncies concretes els principis i els criteris generals establerts a les bases.

Així, en general, com també ha dit moltes vegades el Tribunal Constitucional, les normes bàsiques han de **deixar un espai suficient a les comunitats autònomes** perquè puguin establir les seves pròpies opcions normatives; altrament, les normes bàsiques podrien envair les competències de desenvolupament de les comunitats.

Però a través de les bases, i això és el que les fa més complexes, també s'ha reconegut que l'Estat pot **establir les directrius generals d'una política**, de manera que l'espai d'actuació de les comunitats autònomes<sup>77</sup> queda molt més reduït.

I fins i tot s'ha reconegut també que l'Estat pot portar a terme les actuacions concretes, de caràcter executiu i ja no solament normatiu, que es puguin considerar bàsiques per la seva transcendència en el sector, sense deixar marge ni espai, en aquest cas, a l'actuació autonòmica<sup>78</sup>.

<sup>(74)</sup>STC 69/1988, de 19 d'abril.

<sup>(75)</sup>STC 1/1982, de 28 de gener, i 147/1991, de 4 de juliol, entre d'altres. L'article 111 EAC estableix però de manera incondicionada que "en exercici d'aquestes competències, la Generalitat pot establir polítiques pròpies".

<sup>(76)</sup>Aquesta expressió apareix per primera vegada a l'STC 1/1982, de 28 de gener.

### Lectura recomanada

J. Jiménez Campo (1989). "Qué es «lo básico»? Legislación compartida en el Estado autonómico". *Revista Española de Derecho Constitucional* (núm. 27).

<sup>(77)</sup>STC 1/1982, de 28 de gener, i 147/1991, de 4 de juliol, entre d'altres. L'article 111 EAC estableix però de manera incondicionada que "en exercici d'aquestes competències, la Generalitat pot establir polítiques pròpies".

<sup>(78)</sup>STC 1/1982, de 28 de gener, i 147/1991, de 4 de juliol, entre d'altres.

La relació entre les normes bàsiques estatals i les normes de desenvolupament de les comunitats autònomes ha de ser d'adequació necessària de les segones a les primeres. Per tant, és una **relació competencial-funcional**, i no pas de jerarquia, per la qual cosa, si una norma autonòmica contradiu les bases estatals, resultarà viciada d'incompetència, perquè implícitament assentaria unes bases diferents i faria una funció que no li correspon.

#### Relació competencial-funcional entre lleis

Les lleis bàsiques es converteixen així en paràmetre d'enjudiciament de les lleis autonòmiques de desenvolupament. Vegeu, entre d'altres, la STC 28/1997, de 13 de febrer.

Aquesta relació d'adequació necessària no significa, però, que les bases sempre hagin de precedir en el temps les normes de desenvolupament, encara que sigui així amb caràcter general.

El concepte material de bases que té el Tribunal Constitucional permet que, en cas d'inexistència d'unes normes estatals expressament dictades com a bàsiques per a una matèria, les mateixes comunitats autònomes puguin deduir del conjunt de la legislació estatal les normes que tinguin aquest caràcter bàsic.

Aquest fet, a més d'haver estat reconegut explícitament pel Tribunal Constitucional, és un dels motius principals que el van portar a formular la seva concepció material de les bases, per tal de mantenir la congruència amb el principi d'**assumpció estatutària de les competències**. D'aquesta manera les competències poden ser exercides per les comunitats autònomes des del moment en què entra en vigor l'estatut d'autonomia, i no queden a disposició de l'Estat, tot esperant que dicti les normes bàsiques que li pertoca dictar<sup>79</sup>.

<sup>(79)</sup>STC 32/1981, de 28 de juliol.

Cal destacar, doncs, que la **relació entre les normes bàsiques i les normes de desenvolupament** és una relació d'adequació lògica, i no pas cronològica.

### 3.3.3. Les competències compartides

En altres supòsits, la distribució de competències es fa de manera que la legislació sobre una determinada matèria correspon a l'Estat, i la funció executiva, a les comunitats autònomes. En aquests casos hi ha una compartició de funcions sobre la mateixa matèria; funcions, però, que presenten una naturalesa diferent.

El terme **legislació**, que s'utilitza en aquest cas per a definir la funció que correspon a l'Estat, no s'ha d'entendre tan sols –segons una jurisprudència reiterada del Tribunal Constitucional<sup>80</sup>– com que l'Estat només pot dictar lleis en sentit formal, sinó que també pot adoptar reglaments. L'Alt Tribunal ha sostingut una concepció material d'aquest concepte que equival a 'normes jurídiques', independentment que estiguin incloses en lleis o bé en reglaments.

#### Competències compartides

Aquest règim competencial es produeix sobre matèries d'una gran importància, com les relacions laborals, les propietats intel·lectual i industrial, i els productes farmacèutics, entre d'altres.

<sup>(80)</sup>Des de l'STC 18/1982, de 24 de maig.

El motiu d'aquesta concepció material del terme *legislació* és que no es pot establir una diferenciació competencial entre llei i reglament, ja que en el nostre sistema de fonts regeix el principi de primacia de la llei, que permet que la llei entri en qualsevol matèria amb el grau de detall que desitgi el legislador.

Una **distinció competencial entre llei i reglament** no tindria sentit, perquè no serviria per a acotar dos àmbits normatius diferenciats, en la mesura que qui disposés de la competència legislativa podria ocupar perfectament el camp del reglament.

La competència legislativa de l'Estat equival en realitat a competència normativa sobre aquestes matèries, que inclou la possibilitat de dictar lleis i també reglaments executius.

Les comunitats autònomes disposen en aquest règim competencial de la **funció executiva**<sup>81</sup>. Dins d'aquestes facultats figura la d'organització dels serveis propis que han d'executar la legislació estatal. Aquesta facultat d'autoorganització implica l'**exercici d'una potestat reglamentària domèstica**, que ha estat reconeguda pel Tribunal Constitucional<sup>82</sup>.

Les comunitats autònomes, doncs, no poden dictar reglaments executius, que són legislació a efectes competencials, però sí reglaments organitzatius.

En la mesura que les comunitats autònomes executen la legislació estatal, el bloc de la constitucionalitat (curiosament els estatuts d'autonomia i no pas la Constitució) ha reservat a l'Estat certes facultats de vigilància i control, articulades sota el **mecanisme de l'alta inspecció**. Aquest mecanisme permet que el Govern estatal obtingui informació de les autoritats autonòmiques sobre l'aplicació de la legislació estatal, però en cas de detectar anomalies o irregularitats l'Estat no disposa de mitjans directes de reacció i correcció, sinó que ha d'acudir als mètodes ordinaris de control, que són fonamentalment de caràcter jurisdiccional.

### Alta inspecció

L'alta inspecció és un mecanisme de control de l'activitat de les comunitats autònomes quan executen la legislació estatal. Les STC 6/1982, de 22 de febrer, i 32/1983, de 28 d'abril, contenen la doctrina general del Tribunal Constitucional sobre aquest mecanisme de control.

### Lectura recomanada

R. Jiménez Asensio (1993). *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*. Madrid: Civitas.

### L'article 112 EAC

Aquest article sembla contradir aquesta línia jurisprudencial, ja que inclou en les anomenades *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 [...] pròpia administració".

<sup>(81)</sup>Gestió i administració, prestació de serveis, potestat sancionadora i, en general, les facultats pròpies de la funció executiva, llevat que alguna en sigui exclosa pel bloc de la constitucionalitat i es reservi a la competència estatal.

<sup>(82)</sup>STC 18/1982, de 4 de maig, per primera vegada.

### 3.3.4. Altres tipus de competències

A més dels tres tipus bàsics de competència que hem examinat, en el bloc de la constitucionalitat encara hi ha altres règims competencials, que, indicats molt succintament, són els següents:

#### 1) Les competències indistintes

Són les competències que es refereixen fonamentalment a la cultura<sup>83</sup> i per les quals s'atribueixen a totes dues instàncies les mateixes facultats sobre la mateixa matèria, de manera que es produeix en el sector una **concurrència perfecta de funcions**. En realitat, i com ja hem apuntat abans, es tracta d'una excepció a la distribució alternativa de competències, que opera d'una manera acumulativa.

<sup>(83)</sup>Art. 149.2 CE.

#### 2) La competència de coordinació

És la competència que permet al seu titular establir un mode determinat de relació entre les diverses parts, a través del qual aquestes han d'exercir les seves competències en la matèria a fi d'orientar la seva actuació segons uns criteris comuns. Tornarem a veure aquesta competència en examinar les relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes.

#### Vegeu també

Vegeu el subapartat 5.2.1 d'aquest mòdul.

#### 3) La competència de foment

No és pròpiament una competència autònoma, sinó una facultat que va unida a **competències substantives sobre el sector corresponent**, com ha insistit el Tribunal Constitucional en nombroses sentències<sup>84</sup>. D'aquesta manera, el Tribunal rebutja que es puguin adoptar mesures de foment (essencialment a través de subvencions) si en el sector que es vol subvencionar no es disposa de competències suficients per a fer-ho.

<sup>(84)</sup>La més destacada, i que conté la doctrina general del Tribunal sobre la capacitat de foment de l'Estat, és l'STC 13/1992, de 6 de febrer. Vegeu a més a més l'article 114 EAC.

La capacitat de despesa pel bé comú, que en alguns països com els Estats Units ha justificat una activitat de foment del poder central en sectors de la competència exclusiva dels membres, no es pot considerar a Espanya un títol competencial autònom.

### 3.4. Els conflictes de competència

En tot estat compost resulta inevitable que, a causa de la complexitat de les regles de distribució de competències i del caràcter polític dels poders en presència, es produeixin controvèrsies i conflictes sobre l'àmbit de l'actuació legítima de cada part. Cada estat compost preveu, així, mecanismes que permetin resoldre aquests conflictes sense posar en qüestió el funcionament global del sistema.

#### Lectura recomanada

J. García Roca (1992). *Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.



A la Constitució espanyola de 1978 es confia aquesta missió essencialment al Tribunal Constitucional, que intervé a instàncies de la part que creu que han estat vulnerades les seves competències a través dels procediments de conflicte de competències.

Aquests **procediments** són de dos tipus:

- el dels **conflictes positius**,
- el dels **conflictes negatius**.

La Constitució i la LOTC atorguen igualment al Govern central una facultat especial per a acudir al Tribunal Constitucional i fer front a les actuacions de les comunitats autònomes que cregui contràries a la Constitució.

A més, en una reforma de la LOTC s'ha atribuït també al Tribunal Constitucional una competència per a resoldre els conflictes en defensa de l'autonomia local.

### 3.4.1. Els conflictes positius

Quan el Govern de l'Estat o el d'una comunitat autònoma creu que una comunitat o el mateix Estat (en el cas de les comunitats autònomes) ha envaït el seu àmbit competencial, pot iniciar el procediment dels conflictes positius de competència, previst en general en l'article 161.c de la Constitució i regulat en els articles 62 a 67 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional.

D'aquesta definició genèrica ja es desprenen alguns dels elements fonamentals d'aquesta **via de resolució de conflictes**, que, exposada sistemàticament i esquemàticament, consta, entre altres, d'aquests:

1) El seu **pressupòsit** és la invasió per part d'una instància de govern (l'Estat o una comunitat autònoma) de les competències d'una altra. En alguns casos el Tribunal Constitucional ha exigít que la part que inicia el procediment reivindicués també exercir la competència controvertida, reclamant per a si mateixa el fet d'exercir-la<sup>85</sup>, però normalment el Tribunal admet que es pugui promoure el conflicte simplement perquè es considera que una altra entitat de govern ha envaït l'àmbit competencial propi, sense necessitat de reivindicar-ne l'exercici, encara que això és el normal en la majoria dels casos.

2) Els **subjectes legitimats** per a promoure el conflicte són exclusivament els òrgans col·legiats de govern<sup>86</sup> de cada instància.



El Tribunal Constitucional té atribuïda la funció de resoldre els conflictes de competència.

<sup>(85)</sup>Aquest requisit es coneix com a *vindicatio potestatis*.

<sup>(86)</sup>Consell de Ministres i consells de govern de les comunitats autònomes.

3) Els **actes impugnables**, que poden suscitar el plantejament del conflicte, són les disposicions, les resolucions i els actes emanats tant de l'Estat com de les comunitats autònomes. Si els actes que es considera que envaeixen competències, però, tenen valor de llei, el procediment per a resoldre la discrepància no serà el propi dels conflictes de competència, sinó el del recurs d'inconstitucionalitat.

Per la via processal del conflicte només es podran impugnar normes de caràcter reglamentari i actuacions singulars o executives, entenent aquesta última categoria en termes molt amplis, és a dir, qualsevol altra actuació, sense valor de llei, que estigui en condicions d'envair competències d'altri.

4) El **procediment del conflicte positiu** s'inicia amb el requeriment d'incompetència, que és un tràmit previ al seu plantejament davant del Tribunal Constitucional. A través d'aquest requeriment, que s'ha de presentar durant els dos mesos següents a la publicació o comunicació de l'acte que suscita el conflicte, el Govern que considera que aquesta actuació envaeix les seves competències demana al Govern de la instància de la qual prové aquest acte que el modifiqui o el derogui.

La **presentació d'aquest requeriment previ** és obligatòria per a les comunitats autònomes, però només potestativa per a l'Estat, que pot optar per presentar el requeriment o acudir directament al Tribunal Constitucional<sup>87</sup>.

Si la part requerida actua d'acord amb el que se li demana, atenent el requeriment, la controvèrsia queda resolta abans d'acudir al Tribunal Constitucional. Aquesta és, per tant, una ocasió per a negociar la solució dels conflictes de competència per vies extrajudicials.

Ara bé, si el requeriment no es contesta en el termini d'un mes o es contesta negativament, per considerar-lo no fonamentat, el Govern requeridor ja pot acudir al Tribunal Constitucional i promoure el conflicte de competències.

El Tribunal obre un termini per a formular al·legacions i pot sol·licitar a les parts els aclariments i les informacions que cregui convenients<sup>88</sup>.

5) Quan es planteja el conflicte davant del Tribunal Constitucional, es pot sol·licitar al Tribunal la **suspensió de l'acte impugnat**, com a mesura cautelar i provisional.

Aquesta suspensió té un règim diferent, segons que la demani el Govern central o el d'una comunitat autònoma:

- Si la sol·licita el Govern central, n'hi ha prou que aquest invoqui l'article 161.2 de la CE perquè el Tribunal l'hagi de concedir automàticament,

#### Art. 67 LOTC

La Llei orgànica 1/2000, de 7 de gener, va modificar el règim del recurs d'inconstitucionalitat quan es tracta d'una impugnació per motius competencials i va allargar el termini per a presentar el recurs fins a nou mesos (enfront dels tres mesos ordinaris), per a permetre que l'estat i la comunitat autònoma afectada puguin negociar la solució del conflicte, per mitjà de la comissió bilateral de cooperació corresponent. En cas que aquesta negociació no tingui resultat, es podrà impugnar la llei, dins el termini de nou mesos des de la seva publicació.

<sup>(87)</sup>Art. 62 i 63 LOTC.

<sup>(88)</sup>Acabat aquest procediment, que és d'estructura molt simple, el Tribunal dicta sentència.

#### El conflicte davant del Tribunal Constitucional

El conflicte es planteja davant el Tribunal després de la presentació infructuosa del requeriment, o bé directament, en el cas del Govern central.

per un període de cinc mesos, passats els quals decidirà, en vista de les al·legacions de les parts, si la manté o l'aixeca.

- Si la sol·licita el Govern d'una comunitat autònoma, el Tribunal pot acordar-la, no necessàriament ni automàticament, si considera que pot causar perjudicis impossibles o difícils de reparar.

6) La **sentència** que posa fi a un conflicte de competències ha de declarar a qui pertany la titularitat de la competència controvertida, i pot anul·lar l'acte que resulta contrari a l'ordre constitucional de distribució de competències, encara que aquest efecte anul·latiu no és automàtic ni és exigit inexcusablement per la Llei orgànica del Tribunal Constitucional.

Sobre les conseqüències o els efectes que hauria pogut crear l'acte viciat d'incompetència, la Llei orgànica del Tribunal Constitucional<sup>89</sup> deixa una llibertat absoluta a l'Alt Tribunal, que podrà disposar sobre les situacions que hagin estat creades, tant de fet com de dret, tot allò que sigui procedent.

### 3.4.2. Els conflictes negatius

Si, a diferència del cas dels conflictes positius, cap instància no es considera competent per a portar a terme una actuació determinada que sigui sol·licitada per una **persona física o jurídica**, aquesta persona –després d'esgotar els recursos administratius davant de la instància on ha formulat la seva pretensió i d'haver-la reproduït sense èxit davant de l'altra part, indicada per la primera– pot acudir al Tribunal Constitucional perquè sigui aquest qui decideixi a qui correspon la competència.

El **Govern central** també pot presentar el mateix conflicte negatiu davant del Tribunal Constitucional, quan una comunitat autònoma no atén el seu requeriment d'exercir una competència determinada per considerar-se incompetent<sup>90</sup>.

Aquest **procediment**, previst essencialment com a garantia per a la ciutadania, es troba regulat als articles 68 a 72 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional i és infinitament més infreqüent que el procediment dels conflictes positius.

### 3.4.3. La impugnació del títol V de la LOTC

L'article 161.2 de la Constitució i els articles 76 i 77 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional (que formen el títol V) preveuen encara una nova possibilitat d'intervenció del Tribunal Constitucional, aquesta vegada només a instàncies del Govern central.

#### Lectura recomanada

Pel que fa als conflictes de competència, llegiu l'STC 243/1993, de 15 de juliol.

<sup>(89)</sup>Art. 66 LOTC.

#### Lectura recomanada

Sobre els conflictes negatius, llegiu l'STC 37/1992, de 23 de març.

<sup>(90)</sup>Art. 71 LOTC.

En efecte, el **Govern central** pot impugnar davant de l'Alt Tribunal les normes reglamentàries i les resolucions i els actes emanats dels òrgans de les comunitats autònomes que consideri contraris a la Constitució.

La via processal per a impugnar el títol V de la LOTC té un caràcter molt especial per les causes següents:

1) Només pot ser utilitzada pel Govern central, contra actuacions de les comunitats autònomes, però no a la inversa.

2) Permet impugnar davant del Tribunal Constitucional **actes i resolucions sense valor de llei** per vulneracions materials de la Constitució, no per motius competencials –perquè llavors caldria recórrer a la via del conflicte de competències–, quan en aquests casos la via ordinària i normal d'impugnació és davant de la justícia ordinària, i específicament dels tribunals contenciosos administratius.

#### Actes i resolucions sense valor de llei

Els actes i les resolucions sense valor de llei són els reglaments, els actes executius i altres resolucions administratives.

La **justícia ordinària** és, doncs, la via que han de seguir les comunitats autònomes si pretenen impugnar una actuació estatal sense valor de llei per motius no competencials.

A més, l'article 161.2 de la Constitució conté una regla especial sobre la **suspensió dels actes de les comunitats autònomes** que siguin impugnats per l'Estat davant del Tribunal Constitucional, per la qual cosa la mera impugnació de qualsevol acte i per qualsevol via produeix automàticament la seva suspensió, mitjançant la mera invocació d'aquesta disposició, que és tant com demanar-ho en el recurs que es presenta.

Aquesta suspensió automàtica dura cinc mesos –llevat que el Tribunal Constitucional dicti sentència abans, cosa altament improbable–, passats els quals el mateix Tribunal decideix, després d'escoltar les al·legacions de les parts, si la manté o l'aixeca.

#### 3.4.4. Els conflictes en defensa de l'autonomia local

Malgrat que no es tracti d'un procediment per a resoldre conflictes entre l'Estat i les Comunitats Autònomes, sinó més aviat entre aquests i les entitats locals, cal fer una breu referència a aquesta nova competència que la Llei orgànica 7/1999, de 21 d'abril, ha atorgat al Tribunal Constitucional, en el marc d'un conjunt més ampli de mesures normatives en matèria local.

A través d'aquest nou procediment constitucional (regulat al nou Capítol IV del Títol IV de la LOTC, art. 75 bis a 75 quinque) es pretén oferir una via d'accés al Tribunal Constitucional a les entitats locals (municipis i províncies),

quan aquestes considerin que una llei estatal o bé autonòmica atenta contra l'autonomia que els garanteix la Constitució (art. 140 i 141). Fins aquesta llei, qualsevol vulneració de l'autonomia local feta a través de llei només podia ser impugnada directament pels òrgans legitimats per a interposar el recurs d'inconstitucionalitat (vegeu l'art. 162.1.a de la Constitució, i l'epígraf 6.2 del mòdul I), entre els quals no hi figura cap instància local, o bé indirectament, a través de la qüestió d'inconstitucionalitat que pugui presentar un òrgan judicial al Tribunal Constitucional si considera que la llei que ha d'aplicar és contrària a la Constitució. Però cap d'aquestes dues vies, directa i incidental, oferien la possibilitat que les entitats locals directament afectades poguessin acudir al Tribunal Constitucional en defensa de la seva autonomia. Això és precisament el que es fa a través d'aquesta reforma de la LOTC, encara que mitjançant un procediment molt complex i que presenta alguns problemes.

En aquesta nova via processal cal destacar els elements següents:

1) Els **legitimats** per a plantejar el conflicte són (art. 75 ter LOTC):

a) l'entitat local (municipi o província) que sigui destinatària única de la llei.

b) un nombre de municipis que suposin almenys 1/7 part dels existents en l'àmbit territorial d'aplicació de la llei, i que representin almenys 1/6 part de la població oficial d'aquest mateix territori.

c) un nombre de províncies que sigui almenys la meitat de les existents en l'àmbit territorial d'aplicació de la llei i que representin almenys la meitat de la població oficial d'aquest territori.

2) Els **actes impugnables** són els actes amb valor de llei de l'Estat i de les Comunitats Autònomes que lesionin, en opinió fonamentada dels recurrents, l'autonomia local constitucionalment garantida.

3) El **procediment** contempla diverses fases:

a) la **interposició** o plantejament del conflicte, que ha de ser aprovat, en primer lloc, pels òrgans plenaries de les entitats afectades, per majoria absoluta. Un cop realitzada aquesta aprovació, s'ha de sol·licitar un dictamen al Consell d'Estat (si les entitats locals pertanyen a més d'una Comunitat Autònoma) o a l'òrgan consultiu corresponent de la Comunitat (si totes pertanyen a la mateixa), dictamen que té caràcter preceptiu però no vinculant.

Aquest dictamen s'ha de sol·licitar dins dels tres mesos següents a la publicació de la llei que es pretén impugnar, i el plantejament del conflicte davant del Tribunal Constitucional s'ha de formalitzar dins del mes següent a la recepció d'aquest dictamen per part de les entitat afectades.

**Òrgan consultiu a Catalunya**

A Catalunya aquest òrgan consultiu és el Consell de Garanties Estatutàries.

**b) l'admissió a tràmit** pel Tribunal Constitucional, una vegada formalitzat el conflicte, que ha de comprovar que es compleixen totes les condicions i els requisits, i que el conflicte no està notòriament infundat. Si no es compleixen els requisits (i el seu compliment no és subsanable) o bé el conflicte té una manca notòria de fonamentació, el Tribunal Constitucional pot inadmetre'l a tràmit, posant fi al procediment.

**c) les al·legacions** que poden presentar l'Estat (en tot cas) i el Parlament i el Govern de la Comunitat Autònoma que hagi dictat la llei, en el seu cas. El Tribunal Constitucional, a més, pot demanar totes les informacions i els aclariments que cregui oportuns.

**d) la sentència** del Tribunal Constitucional, amb què s'acaba el procediment, i que ha de declarar si existeix o no una vulneració de l'autonomia local constitucionalment garantida. Si s'escau, ha de declarar a qui correspon la titularitat de la competència objecte de controvèrsia i ha de resoldre el que cregui procedent sobre les situacions creades a l'empara de la norma que vulnerava l'autonomia local.

És important assenyalar que la sentència del Tribunal Constitucional no anul·la la llei directament, si creu que vulnera l'autonomia local constitucionalment garantida, sinó que la LOTC (art. 75 quinque.6) estableix que la declaració d'inconstitucionalitat de la llei només es podrà fer a través d'una nova sentència, que el Tribunal Constitucional dictarà, si s'escau, després d'haver-se plantejat l'autoqüestió d'inconstitucionalitat, segons les normes que preveu l'art. 37 i concordants de la LOTC, a l'estil del que passa amb el recurs d'empara (art. 55.2 LOTC). D'aquesta manera, el legislador va creure que quedava salvat el fet que la Constitució reserva la legitimació per a interposar recurs d'inconstitucionalitat contra les lleis a determinats òrgans (art. 162.1.a), entre els quals no figuren les entitats locals. Així, aquest procediment es configura com una via de resolució de conflictes entre les entitats locals i l'Estat o les Comunitats Autònomes, encara que té una òbvia incidència sobre el control de constitucionalitat de la llei.

## 4. Les fonts del dret de les comunitats autònomes i la seva relació amb l'ordenament estatal

Les institucions autonòmiques disposen de facultats normatives de naturalesa diversa. Poden, per tant, com ja hem vist, emanar normes jurídiques, que formen un **ordenament propi**. No són una massa amorfa de disposicions inconnexes, sinó que s'articulen entre si i amb les normes estatals per a formar un ordenament jurídic coherent i complet.

Això, en bona part, ja havia estat examinat en l'assignatura *Sistema constitucional espanyol*, a la qual ara hem de fer una remissió.

Aquí és especialment interessant que ens referim a les dues qüestions següents:

- el **tipus de normes** que integren l'ordenament autonòmic;
- la **relació** entre l'ordenament de les comunitats i l'ordenament de l'Estat.

### 4.1. Les fonts de l'ordenament de les comunitats autònomes

L'ordenament de les comunitats autònomes, o el conjunt que formen les diverses fonts emanades de les diverses institucions de cada comunitat, està encapçalat per la Constitució i pels estatuts d'autonomia respectius.

Un estatut d'autonomia, com ja sabem i vam estudiar a *Sistema constitucional espanyol*, és una **norma estatal** que constitueix la norma fundacional i bàsica d'una comunitat i n'estableix el sistema institucional i les competències.

A causa d'aquesta **funció especialíssima** que té un estatut d'autonomia, ocupa també una posició especial en el sistema de fonts, determinada pel fet que cap altra norma, ni estatal ni autonòmica, no el pot modificar, perquè, si ho fes, s'estaria reformant l'estatut per una via diferent de la que ell mateix estableix, la qual cosa és contrària a la Constitució<sup>91</sup>.



Les fonts del dret de les autonomies s'articulen amb les estatals per a formar un conjunt de normes jurídiques.

#### Vegeu també

Vegeu l'apartat 9 del mòdul "Fonts del dret" de l'assignatura *Sistema constitucional espanyol*.

#### Les fonts de l'ordenament jurídic

La Constitució encapçala l'ordenament jurídic intern espanyol.

#### Vegeu també

Vegeu l'apartat 9 del mòdul "Fonts del dret" de l'assignatura *Sistema constitucional espanyol*.

<sup>(91)</sup>Art. 147.3 i 152.2 CE.

Aquesta mateixa funció especial es manifesta també en el **procediment de la seva elaboració i aprovació**, que difereix del que se segueix respecte a la resta de lleis.

A partir de l'estatut de cada comunitat, les seves institucions respectives poden **dictar normes**, en el marc i en l'exercici de la potestat normativa que se'ls reconeix. En aquesta qüestió, i en bona part perquè la Constitució<sup>92</sup> estableix una sèrie de **regles comunes** per a tots els poders públics i per a l'ordenament jurídic en el seu conjunt, totes les comunitats han seguit pràcticament el mateix model, amb algunes petites variants.

<sup>(92)</sup>Art. 9.3 CE, fonamentalment.

Els eixos principals d'aquest model són els següents:

1) La **lleï** és la norma principal de l'ordenament autonòmic, només sotmesa a la Constitució i a l'estatut. El valor de la lleï autonòmica és idèntic al de la lleï estatal, i això comporta que només pugui ser controlada pel Tribunal Constitucional<sup>93</sup>. De la mateixa manera, una reserva constitucional de lleï pot ser coberta igualment per una lleï autonòmica, i el fet que ho sigui per una provinent de l'Estat o d'una comunitat autònoma només depèn de qui sigui competent en la matèria corresponent.

<sup>(93)</sup>Així ho disposa expressament l'article 153.a CE.

2) A les comunitats autònomes hi ha una **pluralitat de tipus de lleï**, igual que succeeix a l'Estat, com ja es va veure en el seu moment. Aquests diversos tipus de lleï, que introdueixen especialitats procedimentals de signe divers, estan previstos als estatuts respectius, o bé en lleï ordinàries i en els reglaments parlamentaris, que preveuen reserves especials en funció de la matèria.

#### Lleis especials

Les lleï institucionals i les lleï de pressupostos són les lleï de tipus especial més freqüents.

Quan aquests tipus especials de lleï no estan previstos als estatuts respectius es presenta el problema de la seva eficàcia enfront del legislador, perquè el legislador ordinari no es pot vincular per al futur.

#### Lectura recomanada

Amb caràcter general, vegeu: **R. Jiménez Asensio** (2001). *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del derecho*. Madrid / Barcelona: Marcial Pons.

#### Lleis especials

Com a exemple de tipus especial de lleï podem esmentar el cas a Catalunya de les lleï *de desenvolupament bàsic* de l'Estatut que es troben previstes a l'article 622 de l'Estatut d'Autonomia.

Aquestes lleï són una mena de lleï orgàniques autonòmiques, perquè requereixen majoria absoluta en la votació final sobre el conjunt del projecte per a ser aprovades.

3) Tots els estatuts d'autonomia han previst la **figura de la delegació legislativa**, en termes pràcticament idèntics als establerts en la Constitució per a les Corts i el Govern estatal<sup>94</sup>. Els governs autonòmics poden, per tant, rebre delegacions legislatives del seu Parlament, que exerciran en forma de decrets legislatius.

<sup>(94)</sup>Art. 82-85 de la Constitució.

4) En canvi, fins fa poc cap estatut no havia previst la possibilitat de que el Govern pogués dictar decrets lleï o, en general, legislació d'emergència en substitució provisional del Parlament. La darrera onada de reformes estatutàries



ho ha modificat incorporant aquesta figura normativa com, per exemple, en l'article 64 de l'Estatut català. En els textos que no ho reconeixen, cal concloure que, pel fet de no estar habilitats per les normes superiors que podrien fer-ho, és a dir, la Constitució i els estatuts d'autonomia, els governs autonòmics no disposen d'aquesta facultat extraordinària.

### Un cas excepcional

Només en el cas del País Basc, a través d'una llei ordinària (la Llei 17/1983, de 8 de setembre), es va autoritzar el Govern autonòmic a dictar decrets llei davant d'una situació excepcional que s'havia produït: unes inundacions fortes. Aquest fet, però, no s'ha repetit.

5) Els governs de les comunitats autònomes disposen de **potestats normatives pròpies**, de naturalesa **reglamentària**, que han d'exercir d'una manera subordinada a la llei, tenint en compte el principi de legalitat que informa l'actuació executiva, tal com disposa la Constitució<sup>95</sup>.

<sup>(95)</sup>Art. 9.3, 103.1 i 106.1 CE.

En qüestió de **potestat reglamentària**, però, es produeix una diversitat de regulació més gran entre comunitats, encara que el seu règim jurídic bàsic és uniforme.

Les diferències més notables, o almenys més vistoses, provenen del fet que algunes comunitats també atribueixen potestat reglamentària a les seves assemblees legislatives.

Cal assenyalar que en aquests casos es tracta sempre de comunitats uniprovincials, formades a partir d'una diputació provincial, la qual substitueixen, que tenia atribuïdes competències normatives reglamentàries, la qual cosa va introduir una certa confusió en els moments inicials de l'Estat autonòmic.

El cert és que, fins i tot en aquests casos, els reglaments són en realitat competència pròpia i específica dels governs.

#### Comunitats amb potestat normativa

Múrcia, la Rioja, Astúries i Madrid són un exemple de comunitats que atribueixen potestat reglamentària a les seves assemblees legislatives.

## 4.2. Les relacions entre els ordenaments autonòmics i l'estatal

Els ordenaments de les comunitats autònomes i el de l'Estat mantenen fonamentalment una **relació de competència**: cada ordenament s'estén sobre un àmbit material determinat i s'hi projecta amb una intensitat també determinada, en funció del tipus de competència de què disposi.

Aquest principi de competència, en les seves dimensions material i funcional, va ser posat en relleu i examinat a l'assignatura *Sistema constitucional espanyol* i s'ha concretat amb l'estudi de la distribució de competències entre les dues parts, que s'ha fet en aquesta assignatura.

#### Vegeu també

Vegeu l'apartat 9 del mòdul "Fonts del dret" de l'assignatura *Sistema constitucional espanyol* i el subapartat 3.2 d'aquest mòdul.

El **principi de competència**, que és el bàsic i fonamental per a regir la relació entre els dos ordenaments, s'ha de completar, no obstant això, amb dues altres **regles més**, que preveu expressament l'article 149.3 de la Constitució:

- la **supletorietat** del dret de l'Estat,
- la **prevalença** del dret de la instància que tingui competència exclusiva, en cas de conflicte normatiu.

#### 4.2.1. La regla de supletorietat del dret estatal

L'article 149.3 de la Constitució disposa el següent:

[...] En qualsevol cas, el dret estatal serà supletori del dret de les Comunitats Autònomes.

Aquesta disposició pretén, sens dubte, completar l'ordenament jurídic, en el sentit d'evitar els buits i les llacunes, és a dir, la manca de norma o regla expressa per a resoldre un cas, que es puguin produir en el si dels ordenaments autonòmics.

S'ha de tenir en compte que la **relació entre el dret autonòmic i el dret estatal** és una relació entre ordenaments jurídics, i no pas entre normes considerades aïlladament.

Tot ordenament jurídic té, com a característica pròpia, una **capacitat d'integració**, d'omplir les llacunes que es presentin, a través de tècniques diverses, entre les quals destaca l'*analogia iuris*, que permet induir de diverses normes expresses un principi general, del qual a la vegada es pot deduir la regla d'aplicació per al cas concret.

Els ordenaments autonòmics, pel fet de ser ordenaments, disposen d'aquesta capacitat d'autointegració, de manera que, en cas de llacuna, s'ha de recórrer en primer lloc al mateix ordenament i als principis que se'n puguin induir.

Només en el cas que l'autointegració no sigui possible, es pot recórrer a un altre ordenament, com l'estatal, per a buscar la regla de resolució del cas. Però, fins i tot en aquest supòsit, l'aplicació d'aquesta regla importada s'ha de fer de conformitat amb els principis propis de l'ordenament d'origen, en el marc del qual s'ha d'integrar d'una manera harmònica.

Si bé aquesta és una interpretació de la clàusula de supletorietat que sembla adequada, i que s'ajusta i és congruent amb el mode com s'entén la supletorietat entre ordenaments en el camp del dret civil a Espanya, en què conviuen

#### Lectura recomanada

J. Leguina Villa (1997). "El principio de competencia y la supletoriedad del Derecho estatal". *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2.

ordenaments diversos, i que ja havia quedat reflectit en l'article 13 del Codi civil actual, la qüestió s'ha complicat bastant més, per diversos motius, entre els quals es poden esmentar els següents:

- La **dificultat de distingir els buits o llacunes normatives**, en sentit estricte, i les regulacions negatives o voluntat de desregular certes matèries, la competència legislativa de les quals correspon a les comunitats autònomes.
- El **caràcter progressiu i desigual de la construcció autonòmica**, que fa que no totes les comunitats disposin de les mateixes competències i que, d'altra banda, fa materialment impossible que totes les exerceixin de cop i des del primer moment, substituint automàticament i *ab initio* les normes estatals en les matèries que han passat a ser de la competència legislativa de les comunitats autònomes.
- Una certa **vacil·lació en la interpretació d'aquesta clàusula** per part del Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional va considerar en un primer moment que, amb independència de qui fos el titular d'una determinada competència, l'Estat podia dictar normes amb caràcter general, que serien d'aplicació directa en certs territoris i només supletòria en els que tinguessin competència en la matèria. Igualment, el dret estatal es podria aplicar supletòriament en el cas que la comunitat encara no hagués exercit la seva competència legislativa<sup>96</sup>.

D'aquesta manera, i malgrat que es proclamés formalment el contrari, la clàusula de supletòria atorgava a l'Estat una **competència normativa de caràcter universal**, independentment dels títols competencials concrets que li reconegué el bloc de la constitucionalitat.

Si una norma estatal no estava justificada en un títol competencial concret, la conseqüència no seria l'anul·lació de la norma per inconstitucional –com passaria amb les normes autonòmiques que patissin aquest mateix defecte–, sinó només la seva **declaració de no aplicabilitat directa en la comunitat corresponent**, perquè en tot cas es podria comportar com a dret supletori<sup>97</sup>.

Aquesta concepció inicial ha sofert, però, una evolució profunda. En algunes ocasions, el Tribunal Constitucional ja havia declarat que la clàusula de supletòria no constituïa un títol competencial legislatiu de caràcter universal en favor de l'Estat<sup>98</sup>, però no acabava d'extreure les conseqüències d'aquesta declaració, perquè les normes estatals dictades sense títol competencial no s'anul·laven sinó que es declaraven merament inaplicables, almenys directament.

#### Clàusula de supletòria

El Tribunal Constitucional ha evolucionat notablement en la interpretació de la clàusula de supletòria del dret de l'Estat.

<sup>(96)</sup>STC 84/1982, de 23 de desembre, i 85/1983, de 25 d'octubre, per exemple.

<sup>(97)</sup>Per exemple, les STC 85/1983, de 25 d'octubre, i 95/1986, de 10 de juliol.

<sup>(98)</sup>STC 15/1989, de 26 de gener, entre d'altres.

En aquest aspecte és significativa l'STC 103/1989, de 8 de juny (FJ 4), que, després d'afirmar que la clàusula de supletorietat no atorga a l'Estat una competència legislativa universal, declara que una norma estatal dictada en matèries de la competència exclusiva de les comunitats autònomes només és anul·lable si pretén una aplicació directa, però no és inconstitucional si només es dicta amb caràcter supletori.

Aquesta doctrina es va començar a canviar amb l'STC 147/1991, de 4 de juliol, on, afirmant amb més congruència que la clàusula de supletorietat no és un títol competencial, ja es diu que l'Estat no pot dictar normes amb l'única pretensió que constitueixin dret supletori i que, si així ho fa, aquestes normes seran nul·les a tots els efectes (i no solament normes amb una eficàcia disminuïda i d'aplicació solament indirecta).

No obstant això, s'acaba admetent que, si l'Estat gaudeix de competència en el sector<sup>99</sup>, les normes que dicti es poden aplicar supletòriament en determinades comunitats autònomes.

<sup>(99)</sup>En principi, de qualsevol tipus.

El Tribunal Constitucional, malgrat aquest pas endavant, després d'aquesta sentència en algun cas ha continuat admetent que l'Estat pot dictar normes amb valor merament supletori, en àmbits on no disposa de competència normativa, especialment quan es tracta de la transposició del dret comunitari europeu. Aquestes normes dictades amb pretensió merament supletòria es justificarien amb el caràcter de l'Estat com a garant del compliment del dret comunitari, segons l'article 93 de la Constitució<sup>100</sup>.

<sup>(100)</sup>STC 79/1992, de 28 de maig.

Però algunes sentències posteriors han culminat l'evolució jurisprudencial sobre la concepció de la clàusula de supletorietat i han acabat d'extreure totes les conseqüències de la doctrina ja assentada a l'STC 103/1989. L'Estat necessita un títol competencial concret i suficient que l'habiliti per dictar una norma determinada, i, si no és així i es dicta per tant una norma fora de l'àmbit competencial estatal, amb l'única voluntat d'erigir-se en dret supletori, aquesta norma serà nul·la. Així, la STC 118/1996, de 27 de juny, diu:

"Si para dictar cualesquiera normas precisa el Estado de un título competencial específico que las justifique, y la supletoriedad no lo es, esa conclusión ha de mantenerse en todo caso. Por lo tanto, tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se las atribuyen y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los Estatutos a las Comunidades Autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias."

(Fonament jurídic 6.)

En aquesta mateixa línia, ara ja de manera uniforme, s'han expressat les STC 61/1997, de 20 de març, i 195/1998, d'1 d'octubre.

## 4.2.2. La clàusula de prevalença

L'article 149.3 de la Constitució disposa el següent:

[...] La competència sobre les matèries que no hagin estat assumides pels Estatuts d'Autonomia correspondrà a l'Estat, les normes del qual prevaldran, en cas de conflicte, sobre les de les Comunitats Autònomes en tot allò que no hagi estat atribuït a la competència exclusiva d'aquestes darreres. [...]

No és fàcil interpretar d'una manera exacta aquesta disposició perquè caldria saber si les competències exclusives s'han d'entendre en sentit estricte, és a dir, les que ho són realment en els termes examinats en l'apartat anterior, o bé fan referència a les que els diversos estatuts qualifiquen d'aquesta manera.

Això no obstant, és clar i avui unànimement acceptat que la clàusula de prevalença no és tampoc, com la de supletorietat, una norma de caràcter competencial, perquè les controvèrsies sobre competències no es poden resoldre aplicant la clàusula de prevalença del dret estatal, sinó les regles de distribució de competències del bloc de la constitucionalitat.

### Exemple

Alguns estats federals disposen d'una clàusula semblant (per exemple, Alemanya amb la Llei fonamental de Bonn), però s'integra en un sistema de distribució de competències que li acaba donant un sentit propi i específic, que no se li pot reconèixer aquí, en un sistema competencial diferent.

En tot cas, aquesta clàusula podria servir com a màxim per a resoldre provisionalment els possibles conflictes entre normes estatals i autonòmiques, de manera que establís una **regla automàtica i objectiva** segons la qual l'Administració o els òrgans jurisdiccionals ordinaris podrien resoldre provisionalment el conflicte, i a la vegada haurien d'utilitzar les vies pertinents per a resoldre'l (en general, el Tribunal Constitucional), segons les úniques regles de fons que són aplicables, les regles competencials.

Això no obstant, també sorgeixen dubtes seriosos sobre aquesta **funció eventual**, ja per ella mateixa molt limitada, que podria desenvolupar la clàusula de prevalença, perquè els jutges no poden deixar d'aplicar una llei que creuen aplicable al cas i, si consideren que vulnera l'ordre constitucional (també per motius competencials), han d'eleva la qüestió al Tribunal Constitucional, com recorda el mateix Alt Tribunal en l'única ocasió que ha tractat el tema encara que d'una manera incompleta i lateral (STC 163/1995).

### Lectura recomanada

Sobre la possible virtualitat de la clàusula de prevalença, vegeu **J. Tornos** (1991). "Ley de bases y legislación de desarrollo. El problema de su articulación por modificación de la ley de bases. La cláusula de prevalencia". *Revista Española de Derecho Constitucional* (núm. 33, pàg. 29-45).

### Vegeu també

Vegeu el subapartat 3.3.1 d'aquest mòdul.

### Lectura recomanada

Pel que fa a la clàusula de prevalença, llegiu l'**STC 163/1995**, de 8 de novembre.

## 5. Les relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes

A més de les relacions que deriven del repartiment de competències, en els termes que s'han examinat, Estat i comunitats autònomes mantenen altres tipus de relacions, de caràcter no competencial.

Aquestes relacions de caràcter no competencial es poden agrupar en les tres grans categories següents:

- **Relacions de participació** de les comunitats autònomes en institucions estatals.
- **Relacions de col·laboració** entre totes dues instàncies.
- **Relacions de conflicte**.

### 5.1. La participació de les comunitats autònomes en l'Estat

En dret comparat és comú que les **instàncies territorials de govern** tinguin una certa participació en les institucions centrals. Aquesta participació no solament és l'expressió en molts casos de l'origen dels estats federals, sinó que respon també a la necessitat que els membres puguin fer presents els seus interessos en els assumptes que són tractats pel poder central i en els quals no disposen de competències, però que els afecten.



Seu del Senat alemany a Berlín

#### Les segones cambres

Hi ha grans diferències entre les diverses segones cambres dels estats compostos: el Bundesrat alemany, el Ständerat suís, el Senat nord-americà, el Bundesrat austríac, el Senat canadenc o el Senat belga. Cap d'aquestes no té ni la mateixa composició, ni les mateixes funcions, ni els membres hi estan representats de la mateixa manera.

La participació de les comunitats autònomes en l'Estat respon també a una certa filosofia dels estats federals o compostos, a una concepció de l'estructura complexa de l'Estat per la qual totes les instàncies formen part d'un mecanisme de govern únic, que només pot funcionar correctament en termes de participació i col·laboració.

La participació s'acostuma a instrumentar en dret comparat a través d'una **segona cambra parlamentària**, on els membres estan representats i participen en les funcions pròpies dels parlaments central o federal. Malgrat les enormes diferències existents entre les diverses segones cambres dels estats compostos, quant a la seva composició, les seves funcions i la seva posició respecte a la

Cambra Baixa, el cert és que en tots hi ha aquesta cambra i que en tots assumeix, sota fórmules molt diverses, la representació i la participació de les instàncies territorials de govern.

A Espanya, la Constitució de 1978 preveu bàsicament **tres mecanismes diferents de participació**, d'importància i de caràcter diversos:

1) La **iniciativa legislativa** que es concedeix a les comunitats autònomes davant de les Corts Generals<sup>101</sup>, que poden exercir les seves assemblees legislatives, ja sigui directament, presentant una proposició de llei davant del Congrés dels Diputats i comissionant una delegació de tres representants perquè la defensin en el tràmit d'admissió davant del Ple del Congrés, o bé indirectament, sol·licitant al Govern central que adopti un projecte de llei.

<sup>(101)</sup>Art. 87.2 CE.

2) La **iniciativa de reforma constitucional**, reconeguda a les comunitats autònomes<sup>102</sup> i que es remet a la iniciativa que poden exercir davant del Congrés.

<sup>(102)</sup>Art. 166 CE.

3) La **designació de senadors** per part dels parlaments de les comunitats autònomes, a raó d'un per comunitat i un més per cada milió d'habitants i que és un mecanisme amb més transcendència. Aquests senadors s'integren en el Senat en règim d'igualtat respecte als senadors elegits directament en les circumscripcions provincials.

#### Lectura recomanada

P. García-Escudero Márquez (1995). *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*. Madrid: Cortes Generales.

#### Lectures recomanades

Sobre les segones cambres dels estats compostos, els problemes del Senat a Espanya i els projectes de reforma, s'han portat a terme diversos estudis generals. Podeu consultar els següents:

**Diversos autors** (1994). *La reforma del Senado*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

**Diversos autors** (1996). *La reforma constitucional del Senado*. Madrid: Tecnos.

**Diversos autors** (1996). *Ante el futuro del Senado*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.

El Senat és, segons la definició constitucional (art. 69.5 CE), una **cambra de representació territorial**, condició a què contribueix sens dubte aquest segon mecanisme de reclutament dels senadors. Però aquesta funció de representació territorial està seriosament dificultada, si no impedita, pels escassos poders de la cambra, la seva subordinació general al Congrés dels Diputats i també la seva organització interna i el seu funcionament, que segueix la mateixa lògica partidista del Congrés, de representació d'interessos i posicions polítiques generals, i no pas la de la representació d'interessos i posicions de les comunitats.

Mitjançant una **reforma del Reglament de la cambra**, d'11 de gener de 1994, es va intentar potenciar el paper de representació territorial del Senat creant la Comissió General de les Comunitats Autònomes, que té com a funció principal informar sobre aquells projectes i assumptes que, en general, siguin

d'interès autonòmic. Una reforma posterior de 2005 ha ampliat l'ús de les diferents llengües espanyoles i una altra de 2007 ha donat entrada a les comunitats autònomes en el mecanisme de nomenament de magistrats del Tribunal Constitucional.

D'altra banda, en el primer debat polític general que es va efectuar en el si de la Comissió (setembre de 1994), tots els grups parlamentaris van acordar iniciar un procés de reforma constitucional del Senat per a millorar la funció de representació territorial, reforma que, no obstant, està topant amb moltes resistències i que no s'ha produït encara.

Cal destacar també que les darreres reformes de certs estatuts d'autonomia preveuen nous canals de participació de les comunitats autònomes en les institucions centrals de l'Estat i, en aquest sentit, destaca, per exemple, l'article 180 del text català, en què s'estableix la ja esmentada participació en el nomenament dels magistrats del Tribunal Constitucional. El Reglament del Senat permet ara que les comunitats autònomes proposin candidats per als quatre membres que li pertocuen a la cambra alta.

#### Vegeu també

Vegeu les STC 49/2008, de 9 de abril i 101/2008, de 24 de juliol.

## 5.2. Les relacions de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes

### 5.2.1. Les relacions d'auxili, coordinació i cooperació

El Tribunal Constitucional ha declarat en moltes ocasions<sup>103</sup> que el **principi de col·laboració** –vinculat al **principi de solidaritat** que estableix l'article 2 de la Constitució, que ja hem estudiat– ha d'inspirar el conjunt de les relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes. A partir d'aquest principi de col·laboració es desenvolupen diverses relacions entre les diferents instàncies de govern.

<sup>(103)</sup>La primera a l'STC 18/1982, de 4 de maig.

#### Vegeu també

Vegeu el subapartat 1.4.3 d'aquest mòdul.

De les diverses relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes se'n poden destacar de tres tipus:

#### 1) Les relacions d'auxili

Són les relacions mitjançant les quals una part presta assistència a una altra perquè aquesta pugui complir adequadament les seves funcions.

Les relacions d'auxili formen part del **principi de solidaritat** expressat a l'article 2 de la Constitució. El Tribunal Constitucional<sup>104</sup> el considera pròpiament un deure que vincula totes les instàncies de govern, i el legislador<sup>105</sup> l'ha positivitzat creant un mecanisme concret per a fer-lo efectiu: el **requeriment d'assistència o d'auxili**, regulat en la mateixa llei.

<sup>(104)</sup>STC 80/1985, de 4 de juliol.

<sup>(105)</sup>Art. 4 LRJAP i PAC.



## 2) Les relacions de coordinació

En determinats casos, la Constitució (art. 149.1) atribueix a l'Estat una competència de coordinació en certs sectors o matèries<sup>106</sup>, i el Tribunal Constitucional, per la seva banda, ha reconegut que determinades competències<sup>107</sup> estatals també porten implícites facultats de coordinació (STC 104/1988, de 8 de juny, entre moltes altres).

En aquests casos, ja sigui per atribució expressa d'un títol competencial específic o per estar inclosa la facultat en un altre títol competencial, l'Estat pot establir mitjans i mecanismes de relació amb les comunitats autònomes, a través dels quals aquestes han d'exercir les seves competències en la matèria. L'Estat no pot substituir les comunitats autònomes a l'hora d'exercir les competències que els corresponen, però sí que pot establir el canal pel qual les han d'exercir amb la finalitat d'aconseguir:

"La integració de les parts o subsistemes en el conjunt o sistema, evitant contradiccions i reduint disfuncions que, en cas de subsistir, impedirien o dificultarien, respectivament, la realitat mateixa del sistema. [...] La competència de coordinació ha de ser entesa com la fixació de mitjans i de sistemes de relació que facin possible la informació recíproca, l'homogeneïtat tècnica en diversos aspectes i l'acció conjunta de les autoritats estatals i comunitàries en l'exercici de les seves respectives competències, de manera que s'assoleixi la integració d'actes parcials en la globalitat del sistema<sup>108</sup>."

STC 32/1983, de 28 d'abril.

Aquesta sentència del Tribunal Constitucional es pot considerar clarament el *leading case* en la qüestió.

Es tracta, doncs, essencialment, de fixar un **procediment comú d'actuació** per als casos en què l'Estat i les comunitats autònomes disposin de poders en la mateixa matèria o projectin les seves actuacions sobre el mateix territori o espai físic. Aquests criteris orienten l'actuació de les seves competències respectives amb la finalitat que l'acció pública, considerada globalment, no resulti contradictòria o ineficient, sinó harmònica, eficaç i eficient.

Aquests mateixos procediments de coordinació es poden posar en marxa per part de l'Estat i les comunitats autònomes no solament quan l'Estat disposa de competència específica o implícita per a fer-ho, sinó també a partir de l'**acord mutu de totes dues parts**, si consideren que és interessant coordinar les seves actuacions en una determinada matèria.

En cas d'acord mutu, serem davant de formes d'**establiment voluntari** de la relació de coordinació, mentre que en el cas que les relacions s'estableixin a partir d'una competència estatal, la coordinació tindrà **caràcter obligatori**.

(106) Sanitat, planificació de l'activitat econòmica, investigació.

(107) La de legislació, per exemple.

### Lectures recomanades

Diversos autors (1992). "El principio de coordinación". *Documentación Administrativa* (núm. 230-231, monogràfic).  
STC 32/1983, de 28 d'abril, i 104/1988, de 8 de juny, sobre coordinació.

(108) Amb referència al sistema sanitari, que és el que s'estava debatent.



L'Estat i les comunitats autònomes han de fixar un procediment d'actuació harmònic, eficaç i eficient.

### 3) Les relacions de cooperació, en sentit estricte, o d'acció conjunta

En aquest tipus de relació, totes dues parts actuen conjuntament i participen comunament en la realització d'una actuació determinada. Les parts, naturalment, poden decidir una acció conjunta concreta i realitzar-la, cada una dins de la seva responsabilitat i competència.

#### Lectura recomanada

Diversos autors (1994). "El principio de cooperación". *Documentación Administrativa* (núm. 240, monogràfic).

Però en alguns casos, aquest règim d'actuació conjunta és exigit directament pel bloc de la constitucionalitat, que en lloc d'assignar una competència a una instància o a una altra, d'una manera alternativa, l'atribueix a totes dues, conjuntament o mancomunadament.

#### Exemple de règim d'actuació conjunta o mancomunada

Aquest cas, no gaire freqüent, és, per exemple, el de la Junta de Seguretat de Catalunya, prevista en l'article 164.4 de l'Estatut d'Autonomia. Aquesta junta, integrada de manera paritària per representants de la Generalitat i del Govern estatal, té com a funcions, entre d'altres, "la coordinació de les polítiques de seguretat i de l'activitat dels cossos policíacs de l'Estat i de Catalunya, i també [...] el bescanvi d'informació en l'àmbit internacional i en les relacions de col·laboració i auxili amb les autoritats policíacques d'altres països". L'exercici d'aquestes funcions s'ha de portar a terme mancomunadament o conjuntament per totes dues parts, a través d'aquest òrgan mixt.

#### 5.2.2. Els instruments de la col·laboració

Aquestes relacions de col·laboració, en les seves manifestacions i dimensions diverses, es vehiculen normalment a través de tres grans tipus d'instruments, tècniques o mecanismes:

- els **convenis de col·laboració**,
- la **col·laboració orgànica**,
- els **procediments mixtos i participats**.

##### 1) Els convenis de col·laboració

a) **Els convenis entre l'Estat i les comunitats autònomes.** Aquests tipus de convenis, mitjançant els quals s'estableixen relacions verticals de col·laboració, estan regulats<sup>109</sup> molt succintament. Els signen els representants dels governs de les parts implicades i es fan per a nombroses activitats de naturalesa i de signe molt diversos entre totes dues parts, que fa difícil establir un règim jurídic unitari per a aquesta figura. En general se signen entre els governs, en matèries d'interès comú, i les parts adquireixen compromisos d'actuació, que moltes vegades també comporten compromisos financers, que tenen caràcter obligatori i que, si escau, es podran exigir jurisdiccionalment, encara que això darrer pot presentar problemes i dificultats molt notables, en funció de la naturalesa dels compromisos adquirits.

<sup>(109)</sup> Art. 6 i 8 LRJAP i PAC.

#### Lectures recomanades

E. Albertí (1994). "Los convenios entre Comunidades Autónomas". *Documentación Administrativa* (núm. 240, pàg. 107-129).  
STC 44/1986, de 17 d'abril, sobre convenis entre comunitats autònomes.

**b) Els convenis entre dues o més comunitats autònomes.** Amb aquests convenis s'estableixen unes relacions horitzontals de col·laboració, que són molt freqüents en dret comparat i molt poc freqüents a Espanya.

El règim d'aquests convenis està previst directament per la Constitució<sup>110</sup>, que disposa que es comuniquin a les Corts Generals després de la seva celebració o que se sotmetin a l'autorització prèvia de les mateixes Corts, segons el tipus de conveni de què es tracti: si és un conveni de col·laboració, que versis sobre la prestació de serveis propis de les comunitats, només requereix la comunicació posterior; si es tracta d'un acord de cooperació, sobre qualsevol altra qüestió, necessita l'autorització prèvia de les Corts.

(110) Art. 145.2 CE.

La figura dels convenis horitzontals entre comunitats autònomes, tal com està prevista a l'article 145.2 de la Constitució i a molts estatuts d'autonomia, comporta nombrosos problemes interpretatius.

## 2) La col·laboració orgànica

Aquesta col·laboració es realitza mitjançant els **òrgans mixtos**, formats per representants de totes dues parts, normalment dels seus governs o administracions. Entre els òrgans mixtos tenen una importància especial les **conferències sectorials**, que reuneixen el ministre del Govern central i els consellers autonòmics d'un mateix sector<sup>111</sup>, amb la finalitat de debatre problemes d'interès comú i acordar, si escau, línies conjuntes o coordinades d'actuació.

(111) Sanitat, ensenyament, medi ambient, etc.

Els òrgans mixtos també es troben escassament regulats<sup>112</sup> i, en general, són òrgans consultius i deliberants, que no poden substituir amb les seves decisions i funcions els òrgans que són competents, però que, en la mesura que constitueixen plataformes generals de trobada de les diverses instàncies de govern, el seu bon funcionament resulta de gran transcendència per a la col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes i el funcionament del conjunt.

(112) Regulació que es troba a l'art. 5 de l'LRJAP i PAC, que ha estat modificada en aquest punt per la llei 4/1999, de 13 de gener. Cada conferència aprova a més a més el seu propi reglament de funcionament interna.

L'any 2004 es va inaugurar una nova pràctica de col·laboració orgànica mitjançant la reunió al màxim nivell representatiu de totes les administracions involucrades en aquesta col·laboració orgànica, és a dir, el Govern central, les disset comunitats autònomes, Ceuta i Melilla. Fins al març del 2009 havien tingut lloc tres reunions amb resultats desiguals.

## 3) Els procediments mixtos i participats

Aquests procediments estan previstos en supòsits determinats per a permetre:

- Que una instància interessada pugui ser escoltada o fins i tot participar en decisions i actuacions que se segueixen en una altra (establint tràmits d'audiència prèvia i d'informe).

### Lectura recomanada

STC 29/1986, de 20 de febrer, sobre planificació conjunta.

- Per a fer concórrer dues instàncies en una mateixa actuació, tot assignant-los fases diferenciades del procediment<sup>113</sup> per a portar-la a terme.
- Per a conjugar la participació de totes dues parts en processos més complexos, de planificació mixta<sup>114</sup>.

<sup>(113)</sup>Per exemple, en la concessió i el pagament d'ajuts i subvencions, on en ocasions una part rep les sol·licituds i n'informa, i l'altra decideix i les paga.

<sup>(114)</sup>La reforma de l'LRJAP i PAC mitjançant la llei 4/1999 va introduir una regulació bàsica dels plans i programes conjunts (art. 7).

### 5.3. Les relacions de conflicte

Ja hem vist abans les principals relacions de conflicte, quan hem tractat de l'exercici de les competències, i les vies previstes constitucionalment per a resoldre'ls, que passen fonamentalment pel Tribunal Constitucional.

S'ha produït, doncs, en la mateixa línia d'altres estats compostos del nostre entorn, una judicialització quasi absoluta de la resolució dels conflictes entre les diverses instàncies de govern, també amb importants possibilitats per a la negociació<sup>115</sup> política.

#### Vegeu també

Vegeu el subapartat 3.4 d'aquest mòdul.

<sup>(115)</sup>La fase de requeriment pre-judicial, en el procediment del conflicte positiu, o l'ajornament dels terminis en el cas del recurs d'inconstitucionalitat.

Però la Constitució de 1978, igual que la Llei fonamental de Bonn, l'article 37 de la qual pràcticament es va reproduir a l'article 155 de la Constitució, ha previst una altra fórmula de caràcter extraordinari per a la possible resolució de conflictes entre totes dues parts, que atorga al poder central unes facultats directes d'intervenció coactiva, que encara no han estat utilitzades mai, ni a Espanya ni a Alemanya.

La Constitució<sup>116</sup> espanyola preveu, en efecte, que, si una comunitat autònoma incompleix les seves obligacions constitucionals o legals, o bé atempta greument contra l'interès general, el Govern central podrà dirigir un requeriment al president de la comunitat.

<sup>(116)</sup>Art. 155 CE.

Si el requeriment no és atès, el Govern podrà sol·licitar l'autorització del Senat –que l'haurà de concedir per majoria absoluta– per a adoptar:

Les mesures necessàries per tal d'obligar-la al compliment forçós de les dites obligacions o per tal de protegir l'interès general esmentat.

Art. 155.1 CE.

Tot això sense que s'hi especifiqui quines podran ser aquestes mesures, que, en tot cas, hauran de ser adequades i proporcionals a les finalitats perseguides.

## 6. El finançament de les comunitats autònomes

Les comunitats autònomes necessiten recursos financers per a fer front a les seves despeses de funcionament i, sobretot, per a pagar els serveis que presten i que anteriorment prestava l'Estat.

Això significa que, com passa a tots els estats compostos, cal preveure la forma de finançament d'aquestes entitats o, el que és el mateix, la manera com els **recursos públics**, que acaben sent subministrats sempre per la ciutadania, són distribuïts entre les diverses instàncies de govern amb la intenció de subvenir a les seves necessitats.

Partint d'un esquema simplificat, es pot dir que hi ha dos grans models teòrics per a fer aquest repartiment:

- El **model de separació**, segons el qual cada instància té capacitat per a establir les seves pròpies fonts d'ingressos.
- El **model d'unió**, mitjançant el qual tots els recursos, establerts i recaptats unitàriament, són distribuïts posteriorment des d'una caixa comuna entre les diverses parts, en funció de les seves necessitats.

Naturalment, són dos models teòrics que mai no es presenten en la realitat en estat pur, sinó que en tots els estats compostos s'utilitzen elements d'un model i de l'altre, que, a més, poden ser bastant diferents.

El model espanyol de finançament de les comunitats autònomes conté elements dels dos sistemes, però si s'hagués de qualificar en poques paraules, s'hauria de dir que es basa fonamentalment en un sistema d'unió, encara que amb nombroses particularitats i amb una evolució que ha incorporat elements importants inspirats en el sistema de separació.

Aquí només es tracta d'oferir una visió general del sistema de finançament de les comunitats autònomes, tot exposant els seus trets bàsics característics però sense esgotar la qüestió, ni tan sols entrar-hi a fons, per a la qual cosa calen coneixements sòlids de dret financer i tributari, que encara no s'han assolit quan s'estudia l'assignatura *Dret constitucional*.

### Lectura recomanada

J.V. Sevilla Segura (2001). *Las claves de la financiación autonómica*. Barcelona: Crítica.

## 6.1. Els principis constitucionals del sistema de finançament de les comunitats autònomes

La Constitució<sup>117</sup> espanyola estableix els principis fonamentals sobre els quals s'ha de dissenyar el sistema de finançament de les comunitats autònomes:

- El **principi d'autonomia financera** de les comunitats, que es manifesta essencialment en la dimensió de la despesa com a autonomia pressupostària. Aquest principi perd, però, intensitat en la dimensió dels ingressos, tot i que les comunitats també hi poden actuar. Això no obstant, durant els darrers anys s'han fet avenços notables en aquesta dimensió dels ingressos amb la idea bàsica d'establir una certa coresponsabilitat de les comunitats a l'hora d'obtenir els recursos impositius.
- El **principi de solidaritat**, pel qual s'estableixen mecanismes de redistribució dels recursos financers, alguns amb caràcter específic i d'altres, els més importants, incorporats a l'estructura general del sistema de finançament (com la garantia d'un determinat nivell de suficiència financera, amb independència dels recursos propis, i la mateixa capacitat inversora de l'Estat, que pot destinar les seves inversions cap a uns territoris o uns altres, amb finalitats, explícites o implícites, de redistribució o d'equilibri).
- El **principi de coordinació amb la hisenda estatal**, que estableix igualment mecanismes de relació entre totes dues hisendes, amb la finalitat no solament d'evitar disfuncions, sinó d'encaminar-les a aconseguir els objectius generals de la política econòmica de l'Estat.

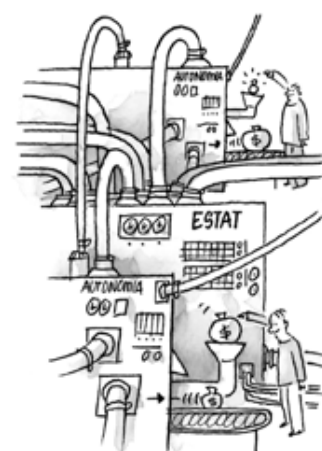
La Constitució no dissenya el sistema de distribució de recursos financers entre l'Estat i les comunitats autònomes, sinó que es limita a establir aquests grans principis i a fixar, amb caràcter molt genèric, algun element més del sistema com ara els següents:

- Els **tipus d'ingressos o de recursos** que poden correspondre a les comunitats autònomes<sup>118</sup>.
- Algun **límit de la seva capacitat impositiva**<sup>119</sup>.
- Alguns **instruments concrets de finançament**, destinats a potenciar el principi de solidaritat i corregir desequilibris<sup>120</sup>: el Fons de Compensació Interterritorial i els fons d'anivellament de serveis.

(117) Art. 156 CE.

### Lectura recomanada

N. Bosch; J. M. Durán (dirs.) (2005). *La financiación de las comunidades autónomas: políticas tributarias y solidaridad interterritorial*. Barcelona: Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona.



### El finançament de les comunitats autònomes

Les comunitats autònomes gaudiran d'autonomia financera per a exercir les seves competències d'acord amb els principis de coordinació amb la hisenda estatal i de solidaritat amb la ciutadania.

(118) Art. 157.1 CE.

(119) Art. 157.2 CE.

(120) Art. 158 CE.

Per a configurar concretament el sistema de finançament, la Constitució remet a una llei orgànica (art. 157.3 CE), que actualment és la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes, coneguda habitualment per les seves sigles: LOFCA, i que ha estat modificada posteriorment diverses vegades.

### La LOFCA

Aquesta Llei orgànica és la que regula el sistema de finançament comú de les comunitats autònomes.

A més, el sistema de finançament de les comunitats autònomes ha de considerar altres preceptes i principis constitucionals, com ara la prohibició de privilegis<sup>121</sup> o la funció<sup>122</sup> atribuïda a l'Estat de vetllar per la solidaritat i per l'establiment d'un equilibri econòmic adequat i just entre les diverses parts del territori espanyol.

<sup>(121)</sup>Art. 138.2 CE.

<sup>(122)</sup>Art. 138.1 CE.

## 6.2. La diversitat de sistemes de finançament: el règim comú i el règim de conveni i de concert

La Constitució estableix, per tant, uns principis generals, de contingut molt abstracte i comuns per a tot el territori, i encomana a una llei orgànica que dissenyi el sistema de finançament. Això és el que recull la LOFCA, on són regulats els aspectes generals d'aquest sistema, tot deixant un marge obert perquè les parts puguin acordar alguns elements en el marc d'un òrgan mixt en què estan representats els governs estatal i de les comunitats autònomes: el Consell de Política Fiscal i Financera.

Però la Constitució també conté algunes disposicions que han donat peu a establir determinats sistemes de finançament particulars per a algunes comunitats autònomes, al marge del sistema general i comú previst a la LOFCA.

### El sistema de conveni, a Navarra, i de concert, al País Basc

D'acord amb la disposició addicional primera de la Constitució, que reconeix i empara els anomenats *drets històrics* dels territoris forals, Navarra i el País Basc disposen d'uns sistemes diferents del comú, anomenats *de conveni* (Navarra) i *de concert* (País Basc), que, encara que també presentin diferències entre ells, es pot dir que giren essencialment entorn de la mateixa idea central: les comunitats autònomes en general recapten els tributs<sup>123</sup> en el seu territori i després fan una transferència a l'Estat (*cupo*, al País Basc, i *aportación económica*, a Navarra) en concepte de contribució a les despeses generals de l'Estat en matèries no transferides.

<sup>(123)</sup>Llevat d'alguns pocs, que tenen caràcter estatal, com la renda de duanes i, fins al 1998, els impostos especials sobre tabac, hidrocarburs i alcohol. Vegeu la Llei 28/2007, de 25 d'octubre (País Basc), i la Llei 48/2007, de 19 de desembre (Navarra).

La fórmula per a determinar la quantia d'aquesta transferència s'estableix mitjançant llei estatal, que es pacta prèviament, cada cinc anys, amb les comunitats respectives.

### El règim econòmic i fiscal de les Canàries

La disposició addicional tercera de la Constitució permet establir (o més aviat conservar, modificar i adaptar) un règim econòmic i fiscal especial per a les Canàries, que té el seu origen en la declaració de ports francs que van rebre les illes a mitjan segle XIX, i que, malgrat que les Canàries s'inscriguin en el règim comú de la LOFCA, presenta particularitats molt notables.

<sup>(124)</sup>Preceptiu però no vinculant. Vegeu la disposició addicional tercera de la Constitució.

La modificació d'aquest règim, cosa que ja s'ha produït diverses vegades, requereix l'informe<sup>124</sup> del Parlament de les Canàries.

### 6.3. L'evolució del règim comú de finançament

Durant la fase d'aprovació dels estatuts d'autonomia i de realització del gros dels traspassos de serveis (fins al 1986), el finançament de les comunitats autònomes es basava fonamentalment en transferències estatals que es calculaven sobre la base del cost efectiu dels serveis que s'anaven transferint, sota la idea essencial de **mantenir el nivell de prestació** que portava a terme l'Estat.

En aquesta fase, denominada **transitòria**, es va aprovar la primera llei reguladora del Fons de Compensació Interterritorial (1984), que permetia a les comunitats obtenir fons per a la inversió nova, i la primera llei general de cessió de tributs a les comunitats, per la qual aquestes passaven a recaptar alguns tributs i a ingressar directament el seu rendiment, encara que la regulació continuava corresponent a l'Estat.

A partir de l'acord del Consell de Política Fiscal i Financera de novembre de 1986, es va obrir un nou període, per al quinquenni 1987-1991, que es coneix com a **període definitiu**. En aquest període es va superar el mètode del cost efectiu i es va passar a un altre, pel qual les comunitats autònomes rebien transferències estatals, molt més lliurement i sobretot amb criteris més objectius, en concepte de **participació en els ingressos de l'Estat**, segons un percentatge determinat que es calculava sobre la base de certes variables<sup>125</sup>.

Es van ampliar els tributs estatals cedits a les comunitats (nova llei de cessió, de desembre de 1987) i es va aprovar una nova llei reguladora del Fons de Compensació Interterritorial (Llei 29/1990, de 26 de desembre) que li atorgava finalitats exclusivament de solidaritat i deixava de considerar-lo un instrument ordinari més del finançament de totes les comunitats autònomes.

En aquest període també es va produir l'ingrés d'Espanya a la Comunitat Econòmica Europea (amb data d'1 de gener de 1986), i les comunitats autònomes van començar a rebre ajuts de fons comunitaris, destinats especialment al desenvolupament regional, com els del Fons Europeu per al Desenvolupament Regional (FEDER).

Gràcies a l'**acord del Consell de Política Fiscal i Financera de 1992** es van assentar les bases d'un nou quinquenni (1992-1996), que es va caracteritzar per introduir fórmules de coresponsabilitat fiscal entre l'Estat i les comunitats, molt especialment mitjançant la cessió a cada comunitat d'un 15% del rendiment de l'Impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF) en el seu territori. La capacitat normativa de l'IRPF, però, continuava sent en mans exclusives de l'Estat.

Amb un nou acord del Consell de Política Fiscal i Financera, de novembre de 1996, es va posar en marxa, amb la modificació de la LOFCA, de les lleis de cessió de tributs i a través de la llei de pressupostos generals, un nou sistema de finançament, que ampliava la co-responsabilitat fins a cedir a les comunitats

#### Lectura recomanada

C. Vidal Prado (2001). *El Fondo de Compensación Interterritorial como instrumento de solidaridad*. Granada: Comares.

<sup>(125)</sup> Població, territori, nivell de riquesa, etc.

<sup>(126)</sup> Andalusia, Extremadura i Castella-la Manxa.



el 30% dels rendiments de l'IRPF en el seu territori, i els atorgava alhora una certa capacitat normativa. Algunes comunitats autònomes, no obstant això, van quedar fora d'aquest nou sistema, per decisió pròpia<sup>126</sup>.

Així mateix, s'ampliava l'àmbit dels tributs cedits, s'atorgava capacitat normativa a les comunitats i s'intentava reformar el sistema de finançament de la sanitat, que fins al moment havia quedat al marge del sistema general, encara que sense èxit, en aquell moment.

Aquest sistema havia de ser revisat l'any 2001, i, efectivament, amb l'Acord del Consell de Política Fiscal i Financera, de 27 de juliol de 2001, es va aprovar un nou sistema de finançament, que ara no està subjecte a un termini preestablert de revisió, com s'havia esdevingut fins aleshores. Aquesta és la primera novetat important del nou sistema, que, a més, en preveu d'altres de notables, en les cinc línies següents:

1) S'incrementen d'una manera considerable els recursos propis de les comunitats autònomes, fonamentalment per mitjà de l'ampliació de la cessió de tributs estatals (als ja cedits per llei en períodes anteriors –30% de l'IRPF, patrimoni, successions i donacions, transmissions patrimonials i actes jurídics documentats– s'uneixen el 35% de l'IVA, el 40% dels impostos especials sobre alcohols, hidrocarburs i tabac, i els impostos sobre electricitat i sobre determinats mitjans de transport, i s'amplia la cessió de l'IRPF fins al 33%);

2) S'augmenta la capacitat normativa de les comunitats en l'àmbit fiscal, pel fet que se n'amplia la capacitat normativa sobre els antics tributs cedits, encara que, d'altra banda, no se cedeixen facultats normatives sobre els nous tributs cedits (35% de l'IVA, 40% dels impostos especials sobre alcohols, hidrocarburs i tabac, i els impostos sobre electricitat i sobre determinats mitjans de transport, encara que sobre aquests dos darrers es va preveure estudiar la cessió d'algunes facultats normatives en el futur);

3) S'augmenta la capacitat de gestió fiscal i tributària de les comunitats, ja que, a més de continuar gestionant directament els antics tributs cedits, passen a participar en l'Agència Estatal d'Administració Tributària;

4) Es redissenyen els mecanismes de solidaritat, amb una nova regulació del Fons de Compensació Interterritorial, la previsió del fons de suficiència i la creació de les assignacions d'anivellament dels serveis públics essencials;

5) S'incorpora la sanitat al sistema general de finançament.

Amb el nou sistema, acceptat per totes les comunitats de règim comú regides per la LOFCA (totes menys Navarra i el País Basc), de durada ara indefinida i que es va posar en marxa mitjançant un paquet legislatiu format per la reforma de la LOFCA (Llei orgànica 7/2001, de 27 de desembre), la Llei 21/2001, de 27 de desembre, per la qual es regulen les mesures fiscals i administratives

del nou sistema de finançament, la Llei 22/2001, de 27 de desembre, reguladora del Fons de Compensació Interterritorial, i també la Llei de pressupostos generals de l'Estat per al 2002 i la Llei d'acompanyament als pressupostos (lleis 23 i 24/2001, de 27 de desembre), s'avança en l'autonomia financera de les comunitats autònomes, especialment en la dimensió dels ingressos, en la seva suficiència financera i en la coresponsabilitat fiscal entre l'Estat i les comunitats autònomes. En general, es pot afirmar que es pretén que els recursos financers que necessiten les comunitats els puguin recaptar directament cada una d'aquestes (fonamentalment a base dels tributs cedits per l'Estat), i que les transferències estatals (fons de suficiència i fons de solidaritat) serveixin només per a complementar, d'una manera subsidiària, les necessitats que no es puguin cobrir mitjançant recursos propis.

En el mateix paquet legislatiu que va aprovar el nou sistema, però, s'inclou també la legislació sobre estabilitat pressupostària, que comporta una forta limitació de l'autonomia financera de les comunitats, en la seva dimensió de despesa o pressupostària, en la mesura que fixen límits als pressupostos propis de les comunitats autònomes (han de respectar el principi d'equilibri pressupostari, entès com a situació d'equilibri o de superàvit) i atribueixen facultats a l'Estat per a controlar que es respectin aquests límits.

Les reformes de diferents estatuts d'autonomia dutes a terme a partir de 2006 han incorporat nous criteris de funcionament del sistema general de finançament de les comunitats autònomes i hores d'ara (març 2009) es debat una possible reforma del model aprovat l'any 2001 i descrit en els paràgrafs anteriors.

#### **6.4. Les fonts d'ingressos de les comunitats autònomes: esquema general**

En el sistema comú regulat a la LOFCA després de la revisió de l'any 2001, els ingressos que poden rebre les comunitats autònomes per a finançar-se es poden dividir en tres grans blocs:

- 1) Ingressos tributaris
- 2) Transferències
- 3) Endeutament

##### **Lectura recomanada**

Podeu trobar una explicació clara i sintètica de les diverses fonts d'ingressos de les comunitats, amb la seva evolució, amb especial referència a Catalunya, al capítol XIV, "La Hisenda de la Generalitat de Catalunya", elaborat per X. Padrós del *Manual de Dret Públic de Catalunya* (E. Alberti i altres (2002). (3a. ed.). Barcelona: Marcial Pons-IEA).

A aquestes tres grans categories bàsiques s'ha d'afegir encara un altre apartat, residual, on s'han d'incloure ingressos de diversa naturalesa.

Els ingressos tributaris estan formats, en general, pels següents:

1) Els **tributs propis** de les comunitats autònomes, és a dir, els impostos, les taxes i les contribucions especials, que els ens autonòmics poden crear i exigir a través de llei. Ara bé, aquests tributs propis no poden recaure sobre fets imposables ja gravats per l'Estat<sup>127</sup>, la qual cosa deixa un marge de maniobra escàs a les comunitats.

<sup>(127)</sup>Art. 6.2 LOFCA.

En realitat, però, gairebé només s'han creat tributs propis en matèria de joc i medi ambient.

2) Els **recàrrecs sobre impostos estatals**, que les comunitats autònomes estableixen tal com permeten la Constitució (art. 157.1.a) i la LOFCA (art. 12 i 17.c), encara que aquesta és una possibilitat molt poc utilitzada.

#### Lectura recomanada

STC 150/1990, de 4 d'octubre, de recàrrecs sobre tributs estatals.

3) Els **tributs cedits per l'Estat**, que, actualment, després de l'ampliació que es va fer en la revisió del sistema de l'any 2001, són els que corresponen al 33% de l'IRPF, patrimoni, successions i donacions, transmissions patrimonials, actes jurídics documentats (ja cedits anteriorment) i el 35% de l'IVA, el 40% dels impostos especials sobre alcohols, hidrocarburs i tabac, i els impostos sobre electricitat i sobre determinats mitjans de transport.

Els ingressos provinents de transferències estan formats bàsicament pels següents:

1) Els **fons de suficiència**, que s'han creat amb el nou sistema de l'any 2001, i que són transferències estatals destinades a cobrir la diferència entre les necessitats de finançament de cada comunitat autònoma (calculades per a l'any 1999, que és l'any base, segons determinats criteris i paràmetres) i els recursos tributaris obtinguts per la comunitat (art. 13 LOFCA).

2) El **Fons de Compensació Interterritorial**, un fons dotat i regulat per l'Estat amb finalitats de solidaritat<sup>128</sup>, i del qual es poden beneficiar les comunitats autònomes comparativament menys desenvolupades.

<sup>(128)</sup>Llei 22/2001, de 27 de desembre.

3) Les **subvencions estatals** que es continuen atorgant en determinats sectors, i que han de seguir el règim de la potestat de despesa de l'Estat, tal com ha estat interpretat pel Tribunal Constitucional, en els termes que ja hem vist.

#### Lectura recomanada

STC 13/1992, de 6 de febrer, sobre autonomia financera de les comunitats autònomes i subvencions estatals.

4) Els **convenis d'inversió**, que les comunitats autònomes signen amb l'Administració estatal per a finançar conjuntament determinades obres i actuacions.

5) Els **fons d'anivellament de serveis**<sup>129</sup>, en forma d'assignacions a càrrec dels pressupostos generals de l'Estat, per a assegurar un nivell adequat de prestació dels serveis públics fonamentals en tot el territori (sanitat i ensenyament, segons s'ha definit en l'Acord de 2001).

<sup>(129)</sup>Previstos a l'article 158.1 de la CE i a l'art. 15 de la LOFCA.

6) Els **fons comunitaris europeus**, que estan fonamentalment destinats a cofinançar obres i infraestructures amb la finalitat de contribuir al desenvolupament regional (fons estructurals, especialment el FEDER, i fons de cohesió).

Els ingressos provinents de l'endeutament estan formats per les operacions de crèdit que concertin les comunitats autònomes, per mitjà de l'emissió de deute públic i de la contractació de préstecs amb entitats financeres, amb els límits i les condicions que s'estableixen a la LOFCA (art. 14 i art. 9 de la Llei orgànica 5/2001, de 13 de desembre, complementària de la Llei d'estabilitat financera).

#### Vegeu també

Vegeu el subapartat 3.3 d'aquest mòdul.

Finalment, cal mencionar també els **altres ingressos** que poden obtenir les comunitats autònomes, i que estan formats pels rendiments del seu **patrimoni** i d'altres de dret privat, pels **preus públics** que puguin establir pels serveis que presti i per les **multes i sancions** que imposin els seus òrgans i autoritats.

## Resum

A partir de la Constitució de 1978, Espanya s'organitza segons un model de divisió territorial del poder, que comprèn dos nivells territorials de govern, l'Estat i les comunitats autònomes, i que forma el que es coneix com a **estat compost**. Aquest model té com a principis bàsics els d'unitat, autonomia i solidaritat, que es despleguen a través de diversos mecanismes, instruments i tècniques.

Les comunitats autònomes formen sistemes institucionals propis, basats en dos principis essencials: el de **democràcia representativa** i el de **règim de govern parlamentari**. El seu sistema institucional inclou:

- un Parlament, que representa la seva població i disposa de potestat legislativa i de facultats de control del Govern;
- un president, que és designat pel Parlament, té la representació més alta de la comunitat, l'ordinària de l'Estat en la comunitat i és el cap del Govern;
- un Consell de Govern, designat pel president i responsable políticament davant del Parlament;
- altres institucions previstes als estatuts d'autonomia respectius, com un Defensor del Poble o Síndic de Greuges, una Sindicatura de Comptes i un consell consultiu.

Els poders estatals es divideixen verticalment entre les dues instàncies de govern, cosa que dóna lloc a una distribució determinada de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes.

El principi essencial sobre el qual pivota la distribució de competències és el d'**assumpció estatutària**, amb atribució residual per part de l'Estat. Fruit d'aquesta distribució, neixen diversos tipus de **competències**, que podem classificar en tres categories bàsiques:

- **exclusives**,
- **concurrents**,
- **compartides**.

Caldria encara afegir algunes competències més, d'àmbit més limitat.

Els **conflictes de competència** que inevitablement s'han de produir en tot estat compost es resolen a Espanya essencialment mitjançant el recurs al Tribunal Constitucional, a través dels procediments del conflicte positiu i negatiu de competències i de les impugnacions del títol V de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional. S'han de tenir en compte, a més, els conflictes en defensa de l'autonomia local que poden plantejar les entitats locals.

Les comunitats autònomes dicten normes, de naturalesa i de rang diversos, que tenen un paral·lelisme estret amb les normes estatals i que formen un ordenament propi. Aquest ordenament es relaciona amb el de l'Estat segons el principi bàsic de competència. La Constitució, però, també introdueix en aquesta relació les regles de supletorietat del dret de l'Estat, que ha sofert una evolució molt acusada pel que fa a la seva interpretació per part del Tribunal Constitucional, i de prevalença, difícil d'encaixar en el sistema autonòmic dissenyat per la mateixa Constitució.

A més de les relacions competencials, l'Estat i les comunitats autònomes mantenen també altres tipus de relacions, entre les quals destaquen aquelles per les quals les comunitats participen en institucions estatals (Senat, iniciativa legislativa) i aquelles que vehiculen o instrumenten la col·laboració necessària que s'ha de donar entre totes dues instàncies, com ha assenyalat repetides vegades el Tribunal Constitucional.

Entre aquestes **relacions**, cal esmentar les següents:

- les d'**assistència** o d'**auxili**,
- les de **coordinació**,
- les de **cooperació** o d'**actuació conjunta**.

Aquestes relacions es vehiculen a través de convenis, òrgans mixtos –especialment conferències sectorials– i procediments mixtos i participats.

A més, la Constitució ha disposat, com també succeeix en altres estats compostos, un mecanisme d'intervenció estatal directa, per al cas que les comunitats autònomes incompleixin les seves obligacions constitucionals.

La Constitució no estableix un **sistema de finançament** de les comunitats autònomes perfectament tancat i acabat, sinó només els grans principis (autonomia financera, solidaritat i coordinació amb la hisenda estatal) en els quals s'ha d'inspirar.

La seva configuració es preveu a la Llei orgànica de finançament de les comunitats, i la seva concreció corre a càrrec del Consell de Política Fiscal i Financera.

El sistema de finançament ha sofert fins al moment una evolució intensa, que ha passat d'atorgar recursos a les comunitats segons el cost efectiu dels serveis traspassats a establir participacions d'aquestes, segons criteris objectius, en els ingressos tributaris de l'Estat, i, finalment, ha emfasitzat la coresponsabilitat fiscal de les comunitats autònomes, tot augmentant els tributs cedits (entre els quals figura una part de l'IRPF) i concedint-los capacitat normativa sobre aquest tema. S'ha incrementat, així, la part corresponent als recursos tributaris propis de les comunitats, enfront dels ingressos que provenen de transferències d'altres instàncies, que actualment són bàsicament fons estatals de solidaritat i transferències europees.





## Activitats

1. Llegiu atentament les sentències de lectura recomanada de cada apartat d'aquest mòdul didàctic. És convenient que llegiu almenys una sentència de cada apartat. Respecte a aquests textos, i segons les disponibilitats personals, cal que feu el següent:
  - a) Identifiqueu els fets del cas que origina el problema constitucional de què es tracta.
  - b) Identifiqueu la doctrina principal del Tribunal Constitucional respecte a aquests problemes.
2. Llegiu els articles de lectura recomanada de cada apartat d'aquest mòdul didàctic. És convenient que llegiu almenys un article de cada apartat. Respecte a aquests textos, i segons les disponibilitats personals, cal que feu el següent:
  - a) Una petita recensió de l'article, tot resumint en tres o quatre pàgines les idees principals.

## Exercicis d'autoavaluació

### De selecció

1. L'estat dissenyat per la Constitució de 1978 és un estat...
  - a) compost.
  - b) unitari.
  - c) confederal.
2. La via ordinària d'accés a l'autonomia és la prevista...
  - a) a l'article 151 de la CE.
  - b) a l'article 143 de la CE.
  - c) a la disposició transitòria segona de la CE.
3. Catalunya va accedir a l'autonomia per la via prevista...
  - a) a l'article 151 de la CE.
  - b) a l'article 143 de la CE.
  - c) a la disposició transitòria segona de la CE.
4. Les comunitats autònomes que hagin accedit a l'autonomia per la via ordinària poden assumir inicialment als seus estatuts d'autonomia competències de la llista...
  - a) de l'article 148 de la CE.
  - b) de l'article 149 de la CE.
  - c) Qualsevol competència no reservada a l'Estat per la CE.
5. El president de la comunitat autònoma és designat...
  - a) pel Parlament de la comunitat autònoma.
  - b) pel poble, a través d'eleccions.
  - c) pel Congrés dels Diputats.
6. La fórmula electoral per a elegir el Parlament d'una comunitat autònoma ha de ser establerta...
  - a) per la Llei orgànica del règim electoral general.
  - b) per la llei electoral pròpia de la comunitat autònoma.
  - c) per llei específica de les Corts Generals.
7. Quin privilegi no tenen els diputats autonòmics?
  - a) El fur especial.
  - b) La inviolabilitat per les expressions i els vots en l'exercici del seu càrrec.
  - c) La immunitat, en forma de suplicatori davant de la cambra.
8. Els consellers dels governs autonòmics són designats...
  - a) pel president de la comunitat autònoma.
  - b) pel Parlament de la comunitat autònoma en la sessió d'investidura.
  - c) pel rei.
9. Un diputat autonòmic pot ser processat i jutjat per fets presumptament delictius comesos fora del territori de la seva comunitat autònoma...
  - a) pel Tribunal Superior de Justícia de la comunitat.
  - b) pel Tribunal Suprem.
  - c) No pot ser jutjat perquè el protegeix sempre la inviolabilitat i la immunitat.

10. Quina instància designa els senadors de la comunitat autònoma?
- El Parlament de la comunitat autònoma.
  - El president de la comunitat autònoma.
  - El president, prèvia consulta al Parlament.
11. Les institucions de les comunitats autònomes similars al Tribunal de Comptes tenen funcions...
- només de fiscalització del sector públic.
  - només d'enjudiciament comptable.
  - de fiscalització i d'enjudiciament comptables.
12. A través de lleis orgàniques de transferència i delegació es permet transferir o delegar...
- només competències legislatives.
  - competències legislatives i executives.
  - només competències executives.
13. Les bases normatives han de ser establertes per l'Estat...
- per llei, i excepcionalment per reglament.
  - per reglament, i excepcionalment per llei.
  - indistintament per llei o per reglament.
14. Dins de les competències legislatives de l'Estat s'inclou...
- la potestat per a dictar reglaments organitzatius.
  - la potestat per a dictar lleis.
  - només la possibilitat de dictar lleis orgàniques.
15. Les competències són assumides per les comunitats autònomes a través...
- dels seus estatuts d'autonomia.
  - dels decrets de traspàs en la matèria.
  - de l'acord entre l'Estat i la comunitat autònoma mitjançant conveni.
16. La competència per a executar un reglament comunitari europeu correspon...
- a l'Estat, en virtut de la seva competència sobre relacions internacionals.
  - a qui sigui competent internament.
  - conjuntament a l'Estat i a les comunitats autònomes.
17. Segons l'Estatut de Catalunya l'execució de la legislació estatal per part d'una comunitat autònoma permet...
- dictar només actes executius.
  - dictar actes executius i reglaments organitzatius.
  - dictar actes executius i reglaments executius.
18. La competència de coordinació atorga a l'Estat...
- una facultat per a establir mitjans i mecanismes de relació amb les comunitats autònomes.
  - un poder jeràrquic sobre les comunitats autònomes.
  - una facultat de substitució de les actuacions autonòmiques d'interès general.
19. Un conflicte positiu de competència pot ser promogut...
- pel Govern d'una comunitat autònoma.
  - pel Parlament d'una comunitat autònoma.
  - pels tribunals contenciosos administratius.
20. Quan el Govern de l'Estat invoca l'article 161.2 de la CE en un conflicte de competències, es produeix...
- l'examen sobre la suspensió de l'acte impugnat per part del Tribunal Constitucional.
  - el veredict de inadmissibilitat del recurs.
  - la suspensió automàtica de l'acte impugnat.
21. La supletòria del dret estatal s'aplica...
- en tots els casos de llacuna del dret autonòmic.
  - en cas de llacuna del dret autonòmic que no es pugui autointegrar.
  - en cas de manca de regulació de la qüestió en l'ordenament autonòmic, per qualsevol motiu.
22. Els convenis de col·laboració entre comunitats autònomes...
- s'han de comunicar a les Corts Generals.
  - s'han d'autoritzar per part de les Corts Generals.

c) s'han de comunicar al Govern estatal.

23. Una conferència sectorial reuneix...

- a) els parlamentaris de les comunitats autònomes.
- b) els alts funcionaris de l'Estat i de les comunitats autònomes.
- c) els ministres de l'Estat amb els membres dels governs de les comunitats autònomes.

24. El règim actualment vigent dels tributs cedits a les comunitats autònomes...

- a) inclou una capacitat normativa parcial de les comunitats autònomes.
- b) atribueix la integritat de la capacitat normativa a les comunitats autònomes.
- c) atribueix la integritat de la capacitat normativa a l'Estat.

25. Les comunitats autònomes, en relació amb els tributs,...

- a) poden establir tributs propis, sense límits.
- b) no poden, en cap cas, establir tributs propis.
- c) poden establir tributs propis, amb certs límits.

26. El requeriment d'incompetència en el procediment dels conflictes positius de competència, per al govern de l'Estat és...

- a) obligatori.
- b) No està previst.
- c) facultatiu.

27. L'objecte del procediment d'impugnació del títol V de la LOTC està constituït...

- a) per les normes amb rang de llei de les comunitats autònomes.
- b) per les disposicions no legislatives i els actes executius de les comunitats autònomes.
- c) per qualsevol tipus d'acte executiu, tant de l'Estat com de les comunitats autònomes.

28. Els conflictes negatius de competència poden ser promoguts...

- a) per particulars i el Govern de l'Estat.
- b) pels governs de l'Estat i de les comunitats autònomes.
- c) només pel Govern de l'Estat.

29. Les comunitats autònomes designen un mínim...

- a) d'un senador.
- b) de dos senadors.
- c) de tres senadors.

30. Les lleis estatals poden distribuir competències entre l'Estat i les comunitats autònomes...

- a) sempre, dins de les seves funcions ordinàries.
- b) No poden distribuir-les mai.
- c) només quan expressament ho preveu el bloc de la constitucionalitat.

### Qüestions breus

Contesteu breument (de quinze a vint línies) les qüestions següents:

1. A través de quins mecanismes i tècniques es tradueix el principi d'autonomia?
2. Expliqueu a grans trets el procés ordinari o general d'accés a l'autonomia.
3. Enumereu els principis d'homogeneïtat constitucional de les comunitats autònomes.
4. Descriviu el procés de designació del president de la comunitat autònoma.
5. Expliqueu els continguts de l'Estatut dels parlamentaris autonòmics.
6. Quins són els mecanismes de la responsabilitat política del Govern en les comunitats autònomes?
7. Digueu quines són les funcions dels consells consultius de les comunitats autònomes.
8. Quin valor tenen els decrets de traspàs de mitjans i serveis?
9. Expliqueu el principi d'assumpció estatutària de les competències.
10. Descriviu la fase descendent del dret comunitari europeu.

11. Enumereu els mecanismes de modificació extraestatutària de les competències.
12. Quines són les competències exclusives separades o paral·leles?
13. Expliqueu les diferències entre els elements formal i material de les bases estatals.
14. Digueu les possibilitats d'intervenció que té l'Estat en l'execució autonòmica de la legislació estatal.
15. Quins són els límits constitucionals de la competència de foment de l'Estat?
16. Descriviu l'evolució jurisprudencial de la interpretació de la clàusula de supletorietat del dret de l'Estat.
17. Expliqueu quins són els subjectes legitimats i els actes impugnables en els conflictes positius de competència.
18. Descriviu el règim de la suspensió dels actes impugnables en els conflictes positius de competència.
19. Expliqueu en què consisteix el requeriment en el procediment dels conflictes positius de competència.
20. Quins són els actes impugnables que preveu el títol V de la LOTC?
21. Expliqueu el contingut i el mode d'establiment de la competència de coordinació.
22. En què consisteix el deure general de lleialtat constitucional?
23. En què consisteix el deure d'auxili en les relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes?
24. Esmenteu les formes principals de vehicular les relacions de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes.
25. Esmenteu els principis constitucionals del sistema de finançament de les comunitats autònomes.
26. Quines són les principals fases d'evolució del sistema de finançament de les comunitats autònomes?
27. Expliqueu la distinció que hi ha entre ingressos tributaris i ingressos per transferència de les comunitats autònomes i enumereu-ne els principals tipus.
28. Expliqueu els trets bàsics del conflicte en defensa de l'autonomia local.

## **Solucionari**

### **Exercicis d'autoavaluació**

1. a

2. b

3. c

4. a

5. a

6. b

7. c

8. a

9. b

10. a

11. a

12. b

13. a

14. a

15. a

16. b

17. b

18. a

19. a

20. c

21. b

22. a

23. c

24. a

25. c

26. c

27. b

28. a

29. a

30. c

## Glossari

**CE** Constitució espanyola.

**CEC** Centre d'Estudis Constitucionals.

**Clàusula de supletorietat del dret de l'Estat** regla de relació entre els ordenaments estatal i autonòmics per la qual les llacunes d'aquests que no es puguin autointegrar hauran de ser integrades segons normes estatals.

**Competència** funció pública sobre una determinada matèria, que s'exerceix en un territori també determinat.

**Competències compartides** (o executives segons l'Estatut d'Autonomia de Catalunya) atribució de funcions de naturalesa diversa (normatives o executives) a dues instàncies sobre la mateixa matèria.

**Competències concurrents** (o compartides segons l'Estatut català) atribució de funcions d'igual naturalesa (normativa) però d'intensitat diversa (bases o desenvolupament) a dues instàncies sobre la mateixa matèria.

**Competències exclusives** atribució de totes les funcions públiques sobre una determinada matèria a una instància de govern, tot exclouent-ne totes les altres.

**Comunitat autònoma** institució d'autogovern de les nacionalitats i les regions que exerceixen el dret a l'autonomia que els reconeix l'article 2 de la CE.

**Conflicte negatiu de competències** procediment que se segueix davant del Tribunal Constitucional quan l'Estat i una comunitat autònoma declinen la seva competència d'actuació a requeriment d'un tercer. També es pot iniciar per part del Govern estatal davant de la declinació competencial d'una comunitat autònoma.

**Conflicte positiu de competències** procediment que se segueix davant del Tribunal Constitucional quan l'Estat o una comunitat autònoma considera que l'altra part (o una altra comunitat) ha vulnerat l'ordre de distribució de competències establert en el bloc de la constitucionalitat.

**DT** disposició transitòria.

**EAC** Estatut d'autonomia de Catalunya.

**Estat autònom** model d'estat compost dissenyat per la Constitució espanyola de 1978.

**Estat compost** model d'organització territorial del poder de l'Estat pel qual aquest es divideix en dues instàncies territorials de govern, amb institucions pròpies i competències de naturalesa estatal.

**Estat unitari** model d'estat segons l'organització territorial del seu poder que es basa en l'existència d'un nivell únic o instància de govern de naturalesa estatal.

**Estatut d'autonomia** norma institucional bàsica de les comunitats autònomes, en forma de llei orgànica, i elaborada i aprovada segons procediments especials.

**FEDER** Fons Europeu per al Desenvolupament Regional.

**FJ** fonament jurídic.

**Impugnacions del títol V de la LOTC** procediment que se segueix davant del Tribunal Constitucional a instàncies del Govern estatal contra disposicions sense valor de llei i actes de les comunitats autònomes que consideri contraris a la Constitució.

**IRPF** Impost sobre la renda de les persones físiques.

**LO** llei orgànica.

**LOHPA** Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic.

**LOREG** Llei orgànica del règim electoral general.

**LOTC** Llei orgànica del Tribunal Constitucional.

**LOTRACA** Llei orgànica de transferències complementàries per a Canàries.

**LOTRAVA** Llei orgànica sobre transferència a la comunitat valenciana de competències en matèria de titularitat estatal.

**LRJAP** Llei de règim jurídic de les administracions públiques.

**Modificació extraestatutària de les competències** mecanismes previstos a l'article 150 de la CE per a alterar la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes sense reformar els seus estatuts d'autonomia respectius.

**PAC** Procediment administratiu comú.

**Principi d'autonomia** un dels tres principis bàsics sobre els quals es fonamenta l'Estat autonòmic, segons l'article 2 de la CE, pel qual la unitat estatal es basa en el reconeixement de la diversitat territorial i l'existència d'una pluralitat de centres de govern.

**Principi de col·laboració** criteri general que ha d'inspirar la relació mútua entre l'Estat i les comunitats autònomes, configurat com a deure constitucional pel Tribunal Constitucional, pel qual estan obligats a actuar d'una manera positiva i constructiva en les seves relacions en l'exercici de les seves competències.

**Principi de solidaritat** un dels tres principis bàsics sobre els quals es fonamenta l'Estat autonòmic, segons l'article 2 de la CE, pel qual les diverses instàncies de govern estan vinculades indissolublement pel respecte als interessos del conjunt, i als propis i legítims de les altres parts.

**Principi d'unitat** un dels tres principis bàsics sobre els quals es fonamenta l'Estat autonòmic, segons l'article 2 de la CE, pel qual la pluralitat d'instàncies estatals de govern s'ha de conduir a una unitat estatal superior.

**Relacions d'auxili** prestacions d'assistència i d'ajut, en general, que l'Estat i les comunitats autònomes estan obligades a concedir-se mútuament quan sigui necessari per a exercir adequadament les seves competències, com a part essencial del deure general de col·laboració.

**Relacions de cooperació (estRICTA)** actuacions conjuntes de l'Estat i les comunitats autònomes, ja sigui per exigència del bloc de la constitucionalitat, ja sigui per lliure acord de les parts.

**Relacions de coordinació** mecanismes, mitjans i procediments de relació establerts entre l'Estat i les comunitats autònomes en el marc dels quals s'han d'establir criteris comuns per a orientar en sentit coincident i integrador les actuacions respectives de les parts.

**STC** sentència del Tribunal Constitucional.

**Via d'accés a l'autonomia** conjunt de procediments pels quals les nacionalitats i les regions exerceixen el dret a l'autonomia que els reconeix l'article 2 de la CE i constitueixen comunitats autònomes.

## Bibliografía

### Bibliografía bàsica

A més dels manuals de dret constitucional, que contenen una part dedicada a l'examen del sistema d'organització territorial de l'Estat, podeu consultar també:

**Aja, E.; Tornos, J.; Font, T.; Perulles, J.J.; Albertí, E.** (1990). *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Tecnos.

**Albertí, E.; Aja, E.; Font, T.; Padrós, X.; Tornos, J.** (2002). *Manual de Dret Públic de Catalunya*. Barcelona: Marcial Pons i Institut d'Estudis Autònòmics.

**Diversos autors** (1988; edició en castellà de 1990). *Comentarios sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya* (3 vol.). Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics / Universitat de Barcelona / Universitat Autònoma de Barcelona.

**García de Enterría, E.** (1985). *Estudios sobre autonomías territoriales*. Madrid: Civitas.

**Leguina, J.** (1995). *Escritos sobre autonomías territoriales*. Madrid: Tecnos. 2<sup>TM</sup> ed.

**Muñoz Machado, S.** (2007). *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Iustel, 2<sup>TM</sup> ed.

### Bibliografía específica de cada apartat

#### 1. L'Estat autonòmic com a model d'organització territorial

**Albertí, E.** (1993). "La cláusula de libre circulación y la garantía de la unidad del mercado interno en la Constitución española de 1978". *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* (núm. 14).

**López Guerra, L.** (1993). "La segunda fase de la construcción del Estado de las Autonomías (1983-1993)". *Revista Vasca de Administración Pública* (núm. 36).

**Pemán Gavín, J.** (1992). *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*. Madrid: Civitas.

**Seijas Villadangos, E.** (2003). *Configuración asimétrica del sistema de comunidades autónomas*. Lleó: Universidad de León.

**Tomás y Valiente, F.** (1993). "La primera fase de la construcción del Estado de las Autonomías (1978-1983)". *Revista Vasca de Administración Pública* (núm. 36).

#### 2. L'organització institucional de les comunitats autònomes

**Díez Bueso, L.** (1999). *Los Defensores del pueblo (ombudsmen) de las comunidades autónomas*. Madrid: Secretaría General del Senado / Dirección de Estudios y Documentación.

**Font i Llovet, T.** (1987). "Els Consells Consultius en les comunitats autònomes". *Autonomies* (núm. 8).

**Gavara de Cara, J. C.** (2007). *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

#### 3. La distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes

**Aja, E.** (1990). "El concepto de competencias concurrentes". A: Diversos autors. *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*. Madrid: INAP.

**García Roca, J.** (1992). *Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

**Jiménez Asensio, R.** (1993). *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*. Madrid: Civitas.

**Jiménez Campo, J.** (1989). "Qué es «lo básico»?". Legislación compartida en el Estado autonómico". *Revista Española de Derecho Constitucional* (núm. 27).

**Tomás y Valiente, F.** (1988). *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Madrid: Tecnos.



**Viver Pi-Sunyer, C.** (1989). *Materias competenciales y Tribunal Constitucional: la delimitación de los ámbitos materiales de las competencias en la jurisprudencia constitucional*. Barcelona: Ariel.

#### **4. Les fonts del dret de les comunitats autònomes i la seva relació amb l'ordenament estatal**

**Castellà Andreu, Josep M.** (2004). *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Barcelona: Generalitat de Catalunya / Institut d'Estudis Autònoms.

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

**Lasagabaster, I.** (1991). *Los principios de supletoriedad y prevalencia del derecho estatal respecto al derecho autonómico*. Madrid: Civitas.

**Tornos, J.** (1991). "Ley de bases y legislación de desarrollo. El problema de su articulación por modificación de la ley de bases. La cláusula de prevalencia". *Revista Española de Derecho Constitucional* (núm. 33).

#### **5. Les relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes**

**Diversos autors** (1992) "El principio de coordinación". *Documentación Administrativa* (núm. 230-231, monogràfic)

**Diversos autors** (1994) "El principio de cooperación". *Documentación Administrativa* (núm. 240, monogràfic).

**García-Escudero Márquez, P.** (1995). *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*. Madrid: Cortes Generales.

#### **6. El finançament de les comunitats autònomes**

**Bosch, N.; Durán, J. M.** (dirs.) (2005). *La financiación de las comunidades autónomas: políticas tributarias y solidaridad interterritorial*. Barcelona: Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona.

**Quintana Ferrer, E.** (1996). *Reforma de la hacienda autonómica y Libro Blanco sobre la financiación de las Comunidades Autónomas*. València: Tirant lo Blanch.

**Sevilla Segura, J.V.** (2001). *Las claves de la financiación autonómica*. Barcelona: Crítica.

**Vidal Prado, C.** (2001). *El Fondo de Compensación Interterritorial como instrumento de solidaridad*. Granada: Comares.

