



Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior,  
Relacions Institucionals i Participació  
**Institut d'Estudis Autònoms**

# **EVOLUCIÓ DE L'ESTAT AUTONÒMIC 2007**

**DOCUMENT CONCLUSIU  
DEL SEMINARI PERMANENT DE L'IEA**

INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS  
JUNY 2008



Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior,  
Relacions Institucionals i Participació  
**Institut d'Estudis Autònoms**

**© Generalitat de Catalunya. Departament d'Interior,  
Relacions Institucionals i Participació. Institut d'Estudis  
Autònoms**

Bda. de Sant Miquel, 8 (Palau Centelles)

08002 Barcelona

Tel. 933429800 - Fax 933429801

[iea.ri@gencat.cat](mailto:iea.ri@gencat.cat)

[www.gencat.cat/iea](http://www.gencat.cat/iea)

Edició digital: juny 2008

ISSN: 1988-5199

## ÍNDEX

I. Introducció	2
II. Jurisprudència constitucional	4
III. Activitat normativa de l'Estat	10
IV. Cooperació intergovernamental	24
V. Activitat subvencional de l'Estat	39
VI. Incidència del Dret comunitari en l'Estat autòmic	46
VII. Finançament autòmic	61

## I. INTRODUCCIÓ

El document que ara es presenta és continuació d'una línia de recerca que va iniciar l'Institut l'any 2007. A principis d'aquest any, es va constituir un seminari permanent format per professors i lletrats de la Generalitat amb la intenció d'anar examinant els principals àmbits d'interès dintre de l'evolució del nostre Estat autonòmic i els problemes que en cada un d'ells es plantegen. El primer document conclusiu dels treballs d'aquest grup, relatiu a l'any 2006 i publicat ara fa un any, es veu ara continuat per aquest que analitza l'evolució de l'Estat autonòmic durant 2007 tot sintetitzant els treballs i conclusions del seminari permanent.

Com és lògic, en funció de com ha anat evolucionant la realitat juridicoconstitucional d'un any a l'altre, i de la pròpia experiència de treball acumulada, s'han introduït alguns canvis d'enfocament. Amb caràcter general, aquest any s'ha volgut centrar l'atenció encara més en els problemes actuals que presenta el funcionament de l'Estat autonòmic, de manera que fos el seu estudi el que determinés l'anàlisi de l'evolució d'aquest. En cada àmbit, per tant, s'ha escollit quins, d'entre tots els problemes existents, presenten un major interès o dificultat, sense pretendre, doncs, per inviable, una anàlisi exhaustiva de tots els problemes possibles, independentment de la seva importància o relleu.

La pròpia evolució de l'objecte estudiat ha portat a adoptar altres canvis. En primer lloc, no hi ha un apartat relatiu a les reformes estatutàries en curs. L'anàlisi que es va fer al document de 2007 respecte dels Estatuts aprovats al 2006 o en tràmit d'aprovació (bona part dels quals van ser aprovats els primers mesos de 2007) cobria ja aquest àmbit. Pel que fa a l'anàlisi de la normativa, ha passat a centrar-se en la normativa estatal, i més en concret en tres problemes essencials que la mateixa planteja any rere any (ús de les bases i dels títols horitzontals, i invocació de la supraterritorialitat). La part de relacions intergovernamentals ha adoptat també com a objecte l'estudi del funcionament de les noves comissions bilaterals estatutàries. Aquests canvis, entre altres, permeten adaptar el document a la realitat canviant que analitza, com intentarem seguir fent en successives edicions del mateix.

La finalitat que s'anunciava a la introducció de l'anterior document, doncs, es manté en aquest: no fer una anàlisi omnicomprensiva sobre tot allò que pugui tenir relació amb l'Estat autonòmic sinó analitzar cada any aquells temes que, en el seu conjunt, permetin

identificar els trets, problemes i perspectives fonamentals de l'evolució del nostre Estat compost.

Com l'any passat, en les reunions i debats que han dut a les conclusions que ara es presenten han participat diversos professors i advocats de la Generalitat, que han seguit i analitzat cada una de les àrees tractades. Seguint el mateix ordre temàtic del document, la part de jurisprudència constitucional s'ha anat analitzant des de l'IEA; Neus París, subdirectora general de serveis consultius i coordinació jurídica de la Generalitat i Miquel Angel Cabellos, cap de l'àrea de recerca de l'IEA i professor titular de dret constitucional de la UdG, s'han encarregat de l'activitat normativa de l'Estat; pel que fa a la cooperació intergovernamental ha correspost el seu seguiment a Xavier Arbós, catedràtic de dret constitucional de la UdG i a Maria Jesús García Morales, professora titular de dret constitucional de la UAB; quant a l'activitat subvencional a Dolors Feliu, advocada del Gabinet Jurídic de la Generalitat; en relació amb l'activitat de la UE amb rellevància autonòmica a Manuel Cienfuegos, professor titular de dret internacional públic de la UPF i a Ferran Armengol, advocat del departament de política territorial i obres públiques de la Generalitat i professor de dret internacional públic de la UPF; i pel que fa al finançament autonòmic, s'ha encarregat Núria Bosch, catedràtica d'hisenda pública de la UB. També ha pres part en les reunions Ramon Riu, subdirector general de qüestions constitucionals del Gabinet Jurídic de la Generalitat. Carles Viver, director de l'IEA i catedràtic de dret constitucional de la UPF, ha dut a terme la direcció de tot el procés.

Miquel Angel Cabellos Espiérrez  
Cap de l'Àrea de Recerca  
Institut d'Estudis Autonòmics  
Maig de 2008

## II. JURISPRUDÈNCIA CONSTITUCIONAL

### 1. Introducció

El paper de la jurisdicció constitucional en l'evolució de l'Estat autònic durant aquest any s'ha caracteritzat, des d'un punt de vista quantitatiu, per un descens important en l'activitat del Tribunal, tant en el nombre de processos resolts com en l'entrada de nous conflictes. La jurisdicció constitucional, a més, no ha pogut reduir l'important nombre de conflictes territorials pendents de resolució.

Des d'una perspectiva qualitativa, és a dir, tenint en compte el contingut de la jurisprudència recaiguda durant aquests mesos, el balanç és contradictori:

-D'una banda, en l'àmbit del finançament s'han dictat sentències que afecten negativament l'autonomia financera de les comunitats autònomes i que en alguns casos constitueixen un pas enrere en la jurisprudència constitucional.

-D'altra banda, les sentències sens dubte més importants de l'any, les relatives a l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana (SSTC 247/2007, de 12 de desembre, i 249/2007, de 13 de desembre) contenen una sèrie de pronunciaments sobre aspectes com ara el contingut dels estatuts d'autonomia, la seva funció de delimitació competencial i la seva posició en el sistema de fonts que poden valorar-se positivament des d'una perspectiva general<sup>1</sup>.

-Finalment, cal destacar, en tercer lloc, la presència d'alguns pronunciaments importants sobre aspectes processals que han afectat al concepte de conflicte de competències susceptible de ser resolt pel Tribunal Constitucional i que han posat un cop més en relleu els problemes derivats de l'automatisme de la suspensió de normes autonòmiques ex art. 161.2 CE.

Així mateix, no pot deixar-se de fer esment del protagonisme que han tingut els diferents intents d'apartar alguns magistrats constitucionals del coneixement de processos que són molt importants pel futur del Tribunal Constitucional, i que posen en risc la posició i la funció de la pròpia jurisdicció constitucional.

### 2. El descens de l'activitat del Tribunal Constitucional

Durant l'any 2007 s'han registrat un total de nou processos nous de caràcter competencial. En 8 casos es tracta de recursos d'inconstitucionalitat interposats pel President del Govern contra lleis autonòmiques (quatre<sup>2</sup>) o per institucions autonòmiques contra lleis de l'Estat (dos<sup>3</sup>) o contra estatuts d'autonomia d'altres comunitats autònomes (dos<sup>4</sup>). Només s'ha plantejat, en canvi, un conflicte positiu de competències, en concret per part del Govern de Canàries contra un reglament estatal que regula el procediment de

---

<sup>1</sup> Tot i que cinc magistrats han discrepat en sengles vots particulars d'aquesta doctrina i que la Sentència presenta alguns punts controvertits que seran objecte de discussió acadèmica i política durant els propers mesos, es tracta d'un pronunciament que pot ser molt important per l'evolució de l'Estat de les autonomies dels propers anys.

<sup>2</sup> La Llei valenciana del Sector Audiovisual, la Llei galega de Dret Civil, la Llei balear d'acompanyament als pressupostos, i la Llei valenciana de Règim Econòmic Matrimonial.

<sup>3</sup> La Llei de Dependència (recurs interposat pel Parlament de Navarra. El recurs del Govern Foral va ser retirat finalment) i la d'accés a les professions d'advocat i procurador (Recurs interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya).

<sup>4</sup> La impugnació de l'Estatut d'Autonomia d'Andalusia per part del Govern de València ha estat inadmesa a tràmit (ATC 329/2007, de 12 de juliol) mentre que la impugnació d'aquesta mateixa norma per part de la Junta d'Extremadura ha estat admesa a tràmit.

tramitació de les sol·licituds d'autorització d'instal·lacions de generació elèctrica al mar territorial. Aquestes dades posen en relleu que durant l'any 2007 el nivell de conflictivitat territorial s'ha mantingut en les xifres baixes que han caracteritzat l'actual legislatura de les Corts Generals.

Com s'ha assenyalat anteriorment, però, la bossa d'assumptes d'anys anteriors pendents de resolució continua essent excessiva. Tot i el baix nombre d'entrades, aquesta bossa no ha experimentat cap reducció significativa. D'una banda, perquè només s'han dictat 11 sentències en l'àmbit competencial (en quatre casos es tractava de recursos d'inconstitucionalitat, en un cas d'una qüestió d'inconstitucionalitat i en un altre d'un conflicte positiu de competències). Un any més s'ha de lamentar que el temps de resolució que necessita el Tribunal sigui clarament excessiu en termes generals, la qual cosa pot arribar a afectar negativament la funció pacificadora de la jurisdicció constitucional. Així, les sentències s'han dictat uns set anys després d'haver-se registrat els recursos, tot i que existeixen diferències notables en funció dels casos. Per la seva banda, durant aquest any també s'han declarat extingits dos recursos d'inconstitucionalitat i un conflicte positiu de competències i s'ha acceptat el desistiment d'una de les parts en nou ocasions. En total, doncs, durant l'any 2007 s'han resolt definitivament vint-i-tres procediments, xifra que està lluny de ser l'adequada per resoldre la importantíssima bossa de processos pendents.

Als dèficits estructurals i tradicionals de la resolució dels processos de control de normes cal afegir que durant aquest any el Ple ha dedicat un temps molt important a algunes deliberacions especialment difícils, com ara la de l'Estatut de la Comunitat Valenciana i les de les recusacions que han acompanyat la impugnació de l'Estatut de Catalunya i les abstencions i recusacions produïdes en la impugnació de la reforma de la pròpia LOTC.

### **3. Els pronunciaments de fons més destacats**

Tot i que durant l'any només s'han dictat onze sentències en temes autonòmics, la jurisprudència del Tribunal Constitucional no pot qualificar-se de poc rellevant des del punt de vista del seu contingut. Com ja s'ha esmentat anteriorment, coincidint amb la finalització de l'any s'han aprovat les SSTC 247 i 249/2007, de 12 i 13 de desembre, respectivament, relatives a la impugnació de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana per part dels Governos de dues comunitats autònomes. Però també s'han dictat, entre altres, diverses Sentències que afecten diversos elements del sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim general que cal destacar. Concretament, les SSTC 13/2007, de 18 de gener, 45/2007, d'1 de març, 58/2007, de 14 de març, 238/2007, de 21 de novembre, i 248/2007, de 13 de desembre. Des d'una perspectiva autonòmica és evident que la jurisprudència continguda en aquests dos grups de sentències no pot valorar-se de la mateixa manera. Així, de les Sentències sobre finançament es desprèn, en termes generals, una concepció poc autonomista de l'Estat, mentre que les Sentències sobre l'Estatut de la Comunitat Valenciana contenen una doctrina molt més favorable al desenvolupament de l'Estat de les autonomies. Com tota afirmació general, però, aquesta diagnosi pot ser objecte de moltes matisacions. Però l'anàlisi d'ambos grups de sentències posa en relleu que la jurisprudència recaiguda al llarg de l'any presenta contrastos importants.

Seguint un ordre cronològic, els pronunciaments que s'han d'analitzar en primer lloc són els que fan referència al finançament autonòmic de les Comunitats de règim general. Com ja s'ha esmentat, durant l'any 2007 el Tribunal ha dictat sis sentències sobre alguns

elements d'aquest sistema. De fet, la major part d'aquests pronunciaments no aporten novetats, atès que es limiten bàsicament a aplicar la doctrina de la STC 13/2007 a exercicis pressupostaris i a elements concrets del sistema de finançament. Tot i que la jurisprudència que es deriva d'aquesta sentència és més àmplia i matisada, els aspectes més importants d'aquesta doctrina són els següents.

-En primer lloc, el Tribunal parteix en tots aquests pronunciaments d'una interpretació molt àmplia de la competència de l'Estat en l'àmbit del finançament autonòmic. A partir, efectivament, d'una lectura extensiva dels arts. 149.1.14, 149.1.13 i 156.1 CE, en tots aquests pronunciaments es considera que l'Estat és competent no només per establir aquest sistema, sinó també per concretar-lo en cada exercici pressupostari.

-A partir d'una interpretació àmplia del principi de suficiència financera que atorga molt marge de maniobra al legislador estatal i que nega a les comunitats autònomes l'existència d'un dret a un finançament concret, de la interpretació dels arts. 149.1.14 i 149.1.13 CE el TC no només deriva que l'Estat és el competent per decidir la participació de les comunitats autònomes en els ingressos de l'Estat, sinó que atorga en aquest sentit un paper determinant a la LOFCA i a les Lleis de pressupostos generals de l'Estat.

-Fent ús d'una interpretació que es recolza, entre altres criteris, en l'interès general, la naturalesa de les coses i en els principis de solidaritat i coordinació com a límits de l'autonomia financera de les comunitats autònomes, es dona a l'actual contingut de la LOFCA i a la Conferència de Política Fiscal i Financera un protagonisme cabdal, que deixa molt poc marge d'actuació a les previsions estatutàries sobre finançament autonòmic, així com als mecanismes de col·laboració bilateral<sup>5</sup>.

Tot i que les sentències sobre finançament autonòmic són l'exponent més clar d'una línia jurisprudencial desenvolupada aquest any que pot qualificar-se de poc autonomista, també pot dir-se el mateix d'altres dues Sentències:

-D'una banda, de la STC 46/2007, d'1 de març, relativa a la Llei balear d'ordenació del territori. L'abast d'aquesta Sentència és lògicament menor, atès que es limita a examinar la concurrència de la competència exclusiva d'ordenació del territori de la Comunitat Autònoma amb diverses competències estatals que recauen sobre el mateix espai físic. Però també en aquest cas el Tribunal utilitza el criteri de l'interès general i de la prevalença de les competències estatals sobre les competències autonòmiques per declarar inconstitucional el precepte de la llei balear que preveia que la Comunitat Autònoma havia d'emetre un dictamen preceptiu i vinculant respecte l'adequació dels plans estatals a les directrius d'ordenació del territori aprovades per la Comunitat. La Sentència accepta l'existència d'informes autonòmics, però no així el seu caràcter vinculant. Però per arribar a aquesta conclusió es basa, entre d'altres motius, en la prevalença dels títols estatals que entren en conflicte, prevalença que pràcticament es dona per demostrada sense necessitat de tenir en compte les concretes circumstàncies del cas.

-En la mateixa línia també cal destacar, en segon lloc, la STC 14/2007, de 18 de gener, en la qual el Tribunal Constitucional reitera la jurisprudència tradicional que considera que la valoració del sol forma part de la competència estatal d'expropiació (art. 149.1.18 CE) i de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat dels espanyols en relació amb la propietat privada (arts. 149.1.1 i 33 CE).

Com s'ha subratllat des d'un principi, no pot dir-se el mateix, en termes generals, de les SSTC 247/2007, de 12 de desembre, i 249/2007, de 13 de desembre. L'extensió d'aquestes Sentències i el nombre d'aspectes abordats fan impossible analitzar-les detingudament en un informe d'aquestes característiques. Aquesta tasca, sens dubte imprescindible atesa la transcendència d'aquests pronunciaments, també es veu dificultada pel fet que la doctrina que contenen no sempre és clara i coherent, sinó fruit

---

<sup>5</sup> En qualsevol cas, cal tenir en compte que cap d'aquestes Sentències té en compte el nou Estatut d'Autonomia d'Andalusia, perquè inclús en les dictades quan aquest ja estava en vigor el Tribunal rebutja expressament l'aplicació de la doctrina del *ius superveniens* amb l'argument que en cap moment han estat simultàniament vigents les normes impugnades i la nova regulació estatutària.



d'unes deliberacions que, com posen de manifest els vots particulars, van ser difícils. Però en tot cas ambdues Sentències contenen algunes línies argumentals que cal destacar, perquè afecten el debat que en els darrers anys s'ha produït en torn les recents reformes estatutàries.

En primer lloc, i després de fer un repàs de la jurisprudència constitucional sobre els principis constitucionals que afecten l'organització territorial de l'Estat, el Tribunal es pronuncia sobre la naturalesa dels estatuts d'autonomia i sobre llur posició en el sistema de fonts. Es reconeix, en aquest sentit, el transcendental paper que desenvolupen els estatuts en la creació i organització institucional i competencial de les comunitats autònomes, el seu caràcter de normes institucionals bàsiques, la participació dels ens territorials en llur aprovació i reforma, així com la seva rigidesa.

-Totes aquestes característiques es projecten, al seu torn, en la posició dels estatuts d'autonomia en el sistema de fonts, posició que es basa en la supremacia de la Constitució i la jerarquia front la resta de normes estatutàries. Especial rellevància tenen les consideracions sobre la relació entre els estatuts i les lleis orgàniques específicament previstes al text constitucional. Aquesta relació no ha estat tradicionalment pacífica. Així, alguns sectors han defensat que en cas de contradicció preval l'estatut en tant que norma institucional bàsica, mentre que d'altres consideren que s'ha d'imposar la concreta llei orgànica en la mesura en què desenvolupa una reserva constitucional específica. El Tribunal Constitucional fa una sèrie d'afirmacions en aquest àmbit que cal destacar, tot i que no serveixin per a donar una resposta clara al problema, sinó més aviat per deferir aquesta a cada cas concret que sorgeixi.

-D'una banda, recorda que l'únic paràmetre per jutjar la constitucionalitat d'un precepte estatutari és la pròpia Constitució, la qual cosa implica que els estatuts han de respectar els criteris materials de la concreta reserva constitucional a favor de la llei orgànica. Però a partir d'aquí, el Tribunal també obre la porta a que l'eficàcia dels preceptes estatutaris es vegi afectada pel concret contingut d'una d'aquestes lleis orgàniques sempre que no vulnerin l'abast de la reserva. En qualsevol cas es considera que correspon al Tribunal Constitucional en cada supòsit apreciar l'abast concret de les reserves de llei orgànica, així com els efectes sobre la validesa o eficàcia de les previsions estatutàries. Ambdues qüestions, però, depenen fonamentalment de la interpretació que es faci de l'abast de la concreta reserva de llei orgànica.

També és destacable, en segon lloc, la doctrina que es deriva d'aquestes Sentències sobre el paper dels estatuts en la distribució de competències entre l'Estat i la respectiva comunitat autònoma.

-En aquest punt, alguns sectors doctrinals han defensat que és la Constitució la norma que atribueix i determina l'abast de les competències estatals sense que els estatuts puguin interpretar aquest abast. Per contra, el Tribunal Constitucional indica que la Constitució enuncia les competències de l'Estat però no les descriu ni delimita. Per això, admet que els estatuts no només atribueixen competències a la respectiva comunitat autònoma i, de forma indirecta i en virtut del segon incís de la clàusula residual, al propi Estat, sinó que en fer-ho també delimiten l'abast de les competències pròpies i de les que la Constitució atribueix a l'Estat.

-Aquest darrer aspecte és molt important, atès que obre les portes a una major concreció de les competències i les funcions que corresponen a les comunitats autònomes, i rebutja una translació mecànica als Estatuts de la doctrina continguda a la Sentència sobre la LOHAPA sobre la impossibilitat de la legislació ordinària d'interpretar la Constitució de forma vinculant.

-Però també cal destacar que aquesta operació té límits com ara el territori sobre el que es projecta aquesta delimitació, el fet de no poder desnaturalitzar el contingut propi de les competències estatals (el TC fa ús aquí del concepte de "recognoscibilitat de la institució") i la impossibilitat de traspasar el marc del art. 149.1 CE. En qualsevol cas serà el Tribunal Constitucional qui hagi d'interpretar en cada supòsit si els preceptes estatutaris han vulnerat aquests límits.

La tercera qüestió que cal subratllar d'aquestes Sentències és la relativa al contingut constitucionalment possible dels estatuts d'autonomia.

-El Tribunal Constitucional fa en aquest àmbit una interpretació àmplia dels preceptes constitucionals que regulen aquesta matèria. Aquest enfocament li porta a distingir entre un contingut constitucionalment previst a l'art.147.2 CE i un contingut constitucionalment possible que es vincula no solament a les matèries connectades amb aquest contingut necessari sinó també al principi dispositiu i al caràcter de norma institucional bàsica que reconeix als Estatuts l'art. 147.1 CE

-Respecte d'aquest contingut possible s'assenyala que no pot ser difús, però el més important és que es connecta amb la funció constitucional dels estatuts d'autonomia a partir del criteri del complement normatiu de la CE. Així, s'afirma que els estatuts no només poden contenir continguts expressament previstos al text constitucional, sinó també "altres qüestions, derivades de les previsions de l'art. 147 CE sobre les funcions dels poders i institucions autonòmics, tant en la seva vessant material com organitzativa, i a les relacions d'aquests poders i institucions amb la resta de poders públics estatals i autonòmics, d'un costat, i als ciutadans de l'altre". Es rebutja, doncs, una interpretació de la reserva estatutària vinculada a una lectura estricta de l'art. 147.2 CE, i s'aposta per una interpretació que deixa un marge d'actuació i de densitat normativa més amplis al legislador estatutari.

Finalment, el darrer aspecte d'aquestes sentències que cal destacar és el relatiu a les declaracions de drets. A partir d'una comprensió dels arts. 139.1 i 149.1.1 CE que exclou una interpretació literal del primer precepte i que reconeix que el legislador autonòmic pot reconèixer drets legals als seus ciutadans i, fins i tot, incidir en la regulació dels drets fonamentals sempre que es respectin els preceptes constitucionals que assegurin una igualtat substancial entre tots els ciutadans (arts. 81.1 i 149.1.1 CE), el Tribunal fa una interpretació de les taules de drets estatutaris partint d'una distinció problemàtica.

-D'una manera certament confusa i que no es plenament coherent amb altres parts de la Sentència, el Tribunal diferencia entre drets relacionats amb les institucions autonòmiques d'autogovern, que seran autèntics drets públics subjectius amb eficàcia directa reconeguts per la pròpia Constitució, i drets relacionats amb les competències autonòmiques, que no tenen el mateix contingut. Així, i sense donar una explicació exhaustiva, el Tribunal considera que en aquests casos els estatuts poden incloure mandats al legislador i a la resta de poders públics autonòmics i enunciats o declaracions de drets que necessiten que el legislador exerceixi la competència concreta per adquirir plena eficàcia jurídica. Cal destacar, però, que també en el cas d'aquests drets competencials es reconeix que vinculen als poders públics. Però la justiciabilitat directa i, per tant, la eficàcia plena d'aquests drets es fa dependre del legislador autonòmic.

-La distinció entre aquests dos tipus de drets estatutaris, els competencials i els institucionals, no és satisfactòria atès que no es justifica suficientment i resulta excessivament radical. Però també és cert que tota aquesta doctrina haurà de ser matisada i consolidada en futurs pronunciaments, i està oberta a diferents concrecions que caldrà analitzar. En qualsevol cas, també en aquest àmbit la STC 247/2007 ha rebutjat les posicions més extremes que negaven l'existència de catàlegs de drets estatutaris.

#### **4. Alguns pronunciaments processals destacats**

Més enllà de les qüestions de fons, durant l'any 2007 també s'han produït alguns pronunciaments jurisprudencials que són interessants des d'una perspectiva estrictament processal.

Així, la STC 44/2007, d'1 de març, relativa a la denominació geogràfica "Vins de Castella", ha analitzat amb detall les pretensions susceptibles de ser reivindicades mitjançant els conflictes positius de competències. Més enllà de relativitzar, un cop més, el requisit de la *vindicatio potestatis*, aquest pronunciament és important per vincular clarament la vulneració de l'ordre de competències amb la possible incidència en l'exercici d'aquestes i per exigir, en tot cas, que l'ens que presenta el conflicte justifiqui a partir de les

competències pròpies i no les d'un altre ens territorial la pertorbació que es pretén combatre.

Durant el període analitzat també s'han tornat a posar en relleu els problemes derivats de l'automatisme de la suspensió de les normes autonòmiques recorregudes pel Govern central invocant l'art. 161.2 CE.

-En el recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de comunicació audiovisual de Catalunya, una errada en el *petitum* de l'escrit d'interposició va provocar, en efecte, que la suspensió afectés a més preceptes dels realment impugnats i, concretament, a tot l'art. 37 de la Llei, que és el que regula les funcions del Consell Audiovisual de Catalunya, quan el recurs es centrava en les competències relatives a les llicències.

-La rigidesa del règim jurídic de la suspensió de les normes autonòmiques i el fet que l'admissió a tràmit dels recursos d'inconstitucionalitat es faci mitjançant providència, això és, una resolució sense motivació en què difícilment es delimita l'objecte del recurs, van donar lloc a una situació certament paradoxal com és la suspensió de pràcticament totes les funcions del CAC.

-La possibilitat de demanar l'aixecament de la suspensió abans dels cinc mesos va ser aprofitada, però, per la Generalitat de Catalunya per posar de manifest aquest fet, i la Interlocutòria 18/2007, de 18 de gener, va aixecar la suspensió de la major part dels preceptes esmentats en el *petitum* del recurs. En qualsevol cas, el criteri de l'Advocat de l'Estat demanant que la suspensió no es mantingués en relació a una bona part dels preceptes impugnats, criteri que també s'ha seguit en el cas de la Llei valenciana del sector audiovisual (ATC 218/2007, de 17 d'abril), demostra que l'automatisme de la suspensió cautelar, unit amb la manca de rigor en els escrits d'interposició dels recursos, pot tenir una incidència molt negativa en l'autogovern de les comunitats autònomes.

-Tot i que la jurisprudència constitucional ha mitigat en alguna mesura aquest problema al permetre que l'aixecament de la suspensió es demani de forma immediata, un episodi com el descrit constitueix un bon exemple de com les potestats d'autogovern poden dependre d'una simple errada humana.

Per acabar aquest apartat cal destacar tres pronunciaments de transcendència heterogènia, però que s'han de tenir en compte des d'una perspectiva processal.

-El primer és la Interlocutòria 261/2007, de 24 de maig, que ha rebutjat la petició de la Generalitat de Catalunya d'acumular tots els recursos contra l'Estatut d'Autonomia. Els arguments emprats pel Tribunal semblen discutibles, atès que la identitat d'objecte si bé no és absoluta sí és molt important i que es tracta d'una decisió que podria haver pres el propi Tribunal des d'un principi, de tal forma que l'acumulació s'hagués justificat sense problemes amb el criteri de la unitat de tramitació. Però la pràctica dels darrers anys de no acumular d'ofici els recursos ha contribuït a que es doni una situació que sembla certament disfuncional.

-El segon pronunciament destacable és l'ATC 355/2007, de 24 de juliol, en què el Tribunal decideix mantenir la suspensió d'una resolució que implicava la paralització de la construcció d'una dessaladora a la conca del riu Segura amb una argumentació extensa que ve a exceptuar el principi general de protegir el medi ambient en els incidents de suspensió quan es provoca un dany directe en un sector econòmic fonamental o quan es causen danys econòmics greus de difícil reparació. Tot i tenir un vot particular que reclama la vigència del principi comunitari de precaució, cal destacar aquesta interlocutòria com un exemple de resposta raonada i extensa a un incident d'aquest tipus.

-Finalment, durant aquest any també cal destacar que s'ha reiterat diverses vegades el vot particular a l'ATC 359/2006, contrari al criteri del Tribunal de considerar que el desistiment dels recursos i conflictes de competències pot rebutjar-se si existeix un interès constitucional en continuar el procés. Tot i que en cap de les Interlocutòries d'aquest any el Tribunal ha analitzat aquesta possibilitat en profunditat, aquest vot particular no deixa de ser important en la mesura en què afecta a l'exercici de la pròpia jurisdicció constitucional.

### III. L'ACTIVITAT NORMATIVA DE L'ESTAT

#### 1. Introducció

La normativa estatal planteja molts problemes en relació amb el sistema de distribució de competències. D'entre totes les possibles, a continuació s'analitzaran tres qüestions problemàtiques a la normativa estatal:

- l'ús de determinats títols horitzontals (149.1.1 i 149.1.13<sup>6</sup>).
- la utilització que fa l'Estat de les seves competències bàsiques.
- la invocació per part de l'Estat de l'element de la supraterritorialitat per a recuperar competències.

#### 2. Ús de l'article 149.1.1 CE en la fonamentació de les normes estatals

L'article 149.1.1 continua essent emprat sense un criteri clar per part de l'Estat. La jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre aquest precepte, tardana i de relativa utilitat pràctica, ha coadjuvat poderosament al fet que, gairebé 30 anys després d'entrar en vigor el text constitucional, el títol continuï utilitzant-se com a fonamentador de les regulacions més variades, no important el detall al que arribin aquestes, si es contenen en llei o en reglament, o quin sigui el dret o principi amb el que (moltes vegades indirectament) tinguin relació<sup>7</sup>.

A més, en els darrers quatre anys s'ha intensificat l'ús del precepte, en especial per atribuir-se l'Estat competències en matèries lligades a principis rectoris on no pot aduir cap altra competència, o per tal de convertir les seves competències bàsiques en gairebé exclusives, com es veurà en els diferents subapartats d'aquest epígraf, on també es reflectirà quines qüestions concretes passa a regular l'Estat amb aquest títol.

Així doncs, si la intenció de la STC 61/97, que va abordar per primera vegada el precepte des d'una perspectiva global, era confinar l'actuació estatal basada en aquell a la regulació d'un tram dels drets, que comprendria allò que la STC intentava definir en els seus FFJJ 7 i 8, això no ha succeït a la pràctica, i l'Estat ha dictat normes detallades i fins i tot exhaustives, que han contingut tota mena de regulacions. A més, no es troba a la normativa estatal un criteri clar de quan emprar la norma, o com, o amb quins drets, com es podrà veure a continuació. Sistematitzant, durant l'any 2007, es constaten:

a) casos de cita de l'article 149.1.1 sense que se sàpiga quina funció ha de tenir, doncs ja concorre un altre títol que justifica la norma, de manera que la cita de l'article 149.1.1 es fa amb finalitats de mer farciment o ornamentació.

- Sovint això passa, a més, en normes molt detallades (en contradicció amb allò que haurien de ser unes «condicions bàsiques»), sota la concepció de què (a) si la norma és per a tothom afavoreix la igualtat, i per tant es pot fonamentar en l'article 149.1.1, i (b) si la norma té a veure, ni que sigui de

<sup>6</sup> Per raons sistemàtiques, l'anàlisi de l'ús de l'article 149.1.13 es farà conjuntament amb l'anàlisi de les bases.

<sup>7</sup> En efecte: la jurisprudència del Tribunal des de 1981 fins 1997, mancada pràcticament de fils conductors i consagrada a resoldre cas per cas sense major preocupació d'establir una doctrina clara i unívoca sobre el precepte, va ser sistematitzada per la STC 61/97, que no obstant els seus esforços de limitar l'expansivitat del títol va acabar construint una definició tan heterogènia de l'abast de l'art.149.1.1 que l'Estat no troba gaire límits en la seva formulació, com es pot veure en aquestes pàgines.

lluny, amb un dret, cal citar l'article 149.1.1 es reguli el que es reguli (doncs això és el que menys importa). Aquesta funció decorativa o estètica del precepte es veu per exemple al RD 1538/2006, d'ordenació general de la formació professional en el sistema educatiu.

-Atès que es regula la formació professional en l'esmentat sistema, el seu contingut, els centres que la imparteixen, els títols, etc., no es veu quines són les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat en l'exercici d'un dret, llevat que es consideri que la igualtat ve assegurada pel fet que es dicti una mateixa norma per a tothom, la qual cosa, a més d'òbvia, obligaria a citar l'article 149.1.1 en totes i cadascuna de les normes que dicten els poders públics estatals.

-La cita de l'article 149.1.1 (potser deguda a que l'objecte de la norma està relacionat amb l'educació, i això es considera prou motiu per haver d'invocar el títol) és, tenint en compte l'existència del títol de l'article 149.1.30, innecessària i sobrera, i mostra que no se sap ben bé per part de l'Estat què fer amb l'article 149.1.1.

-Igualment poden esmentar-se molts altres Reials Decrets que, amb igual grau de detall, complementen el catàleg nacional de qualificacions professionals, i els seus mòduls formatius, o estableixen "aspectes bàsics" del currículum d'ensenyaments diversos<sup>8</sup>. En un altre àmbit, es pot esmentar el RD 124/07, sobre el registre nacional d'instruccions prèvies<sup>9</sup>.

-Aquí l'Estat ha pogut pensar que la menció a l'art.149.1.16 (que juntament amb el 149.1.1 fonamenta tota la norma) no fora suficient per cobrir les possibles vinculacions del registre amb el dret dels ciutadans a formular un document d'instruccions prèvies, però en realitat el que fa el RD (en desenvolupament de la llei 41/02, que és la que reconeix –entre altres drets- aquell dret a formular aquest tipus de documents<sup>10</sup>) és crear el registre nacional i establir els vincles de coordinació amb els autonòmics, cosa per a la qual sembla que l'art.149.1.16 hauria de ser títol més que suficient, llevat que es vulgui donar a l'art.149.1.1 un àmbit molt ampli.

-Si parlem de lleis, un exemple significatiu és el de la llei 4/2007, de reforma de la LOU. Un cop s'han citat els articles 149.1.15, 18 i 30, ¿quin espai queda pel 149.1.1?. I igualment, a la llei 54/2007 de 28 de desembre, d'adopció internacional, la fonamentació del dret a conèixer els orígens biològics rau en l'art.149.1.1, quan sembla que l'art.149.1.8 fora suficient.

b) casos on l'article 149.1.1 s'empra a falta d'un altre títol estatal que sigui aplicable al cas.

-Troblem en aquest cas la L.O.3/2007, d'igualtat efectiva de dones i homes, una part de l'articulat de la qual es basa en l'art.149.1.1.

-Quant a aquesta norma, si el títol I, que defineix la igualtat de tracte i la discriminació, l'assetjament, etc., planteja el problema de què l'art.14 no conté un dret autònom i per tant l'art.149.1.1 no hauria de poder constituir un títol per desenvolupar l'art. 14 aïlladament considerat, com en part sembla que es fa aquí, pel que fa al capítol I del títol II (polítiques públiques per a la igualtat -plans, informes, estadístiques, etc...-) i als articles 28 a 31 (esports, desenvolupament rural,...) és difícil saber quines són les condicions bàsiques i de quin dret s'estan desenvolupant, invocant-se, però, l'art.149.1.1, possiblement, a manca d'altre títol estatal que pugui ser aplicable al cas.

<sup>8</sup> RRDD 1228/2006, de 27 d'octubre, 1228/2006, de 27 de desembre; 1629/2006, de 29 de desembre; 1630/2006, de 29 de desembre; 1631/2006, de 29 de desembre; 665/2007, de 22 de juny, 1467/2007, de 2 de novembre, i molts d'altres la cita dels quals pot excusar-se. En canvi, en l'àmbit educatiu, actua correctament el RD 1363/2007, de 24 d'octubre, que fixa l'ordenació dels ensenyaments esportius de règim especial, i que cita únicament el 149.1.30.

<sup>9</sup> RD 124/2007, de 2 de febrer, pel qual es regula el Registre nacional d'instruccions prèvies i el corresponent fitxer automatitzat de dades de caràcter personal. La norma conté la regulació del registre nacional d'instruccions prèvies i el seu fitxer, que s'afegirien als registres i fitxers autonòmics, i contindran les decisions del pacient davant de situacions futures en què no estigui en situació de decidir.

<sup>10</sup> La llei es vincula a l'art.43 CE, i es fonamenta en els arts. 149.1.1 i 16, fonamentació que s'ha traslladat acríticament al decret.

-Altres casos dins d'aquest apartat són els supòsits de vinculació entre l'art.149.1.1 i diversos principis rectors, respecte dels quals l'Estat tampoc no pot al·legar altre títol. Trobem diversos casos:

-Regulació de les situacions de dependència: a conseqüència de l'aprovació de la Llei de dependència i de la seva fonamentació en l'art.149.1.1, s'han anat dictant diverses normes reglamentàries<sup>11</sup> que, expressament o no, s'han continuat recolzant en ell i en la connexió amb l'article 49 CE.

-Normes relatives a persones amb discapacitat: RD 1494/2007, de 12 de novembre, que aprova el "reglament sobre les condicions bàsiques per a l'accés de les persones amb discapacitat a les tecnologies, productes i serveis relacionats amb la societat de la informació i els mitjans de comunicació social". Aquest decret ve a inaugurar una nova categoria de reglaments: els "reglaments de condicions bàsiques", doncs incorpora un seguit d'articles destinats expressament a descriure "condicions bàsiques", que a la pràctica es tradueixen en una estranya mescla de principis, mandats, drets i diverses prescripcions tècniques. La norma, vinculada a la Llei 51/2003 (igualtat d'oportunitats), a la 34/2002 (serveis de la societat de la informació) i a la 10/2006 (TDT) entre altres, cal suposar que pretén donar virtualitat al principi rector de l'art. 49 CE. La fonamentació competencial és essencialment la dels articles 149.1.1 i 21, i val a dir que amb la cita d'aquest darrer hagués hagut prou, doncs vincular l'article 149.1.1 al magma de normes heterogènies que amb la pretesa denominació de condicions bàsiques conté la Llei no fa més que aprofundir en l'ús abans criticat de l'article com a eina per a regular qualsevol cosa.

També en l'àmbit de les persones amb discapacitat, la Llei 49/2007, d'infraccions i sancions en matèria d'igualtat d'oportunitats, no discriminació i accessibilitat universal de les persones amb discapacitat, fonamenta tot el règim sancionador en el 149.1.1, recordant de passada tota la jurisprudència constitucional de mitjans dels 80 que lligava l'art.149.1.1 amb la potestat sancionadora i la necessitat que les CCAA en matèria sancionadora "no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio" referència aquesta a la qual recorre el legislador estatal per fixar un marc comú.

-Regulació de les llengües de signes: Llei 27/2007, de 23 d'octubre, que esmenta també l'art. 49 CE. Sobta que la D.F.1ª porti com a títol: "caràcter bàsic de la Llei" per dir a continuació que la Llei es dicta exclusivament amb base en l'article 149.1.1. Atès que des de la STC 61/97 el TC està dient (certament sense justificar-ho) que el precepte no és bàsic, sorprèn que el legislador estatal ignori d'aquesta manera l'esmentada jurisprudència.

-Drets dels consumidors i usuaris: el Decret Legislatiu 1/2007, de 16 de novembre, que aprova el text refós de la Llei general de defensa dels consumidors i usuaris i altres lleis complementàries, fonamenta en els articles 149.1.1, 13 i 16 la regulació de certs drets dels consumidors, l'etiquetatge dels productes, i la definició, fins i ús del nom de les associacions de consumidors. Cal suposar que la menció al 149.1.1 es vincula als drets dels consumidors.

-Cal advertir que la connexió que fan totes aquestes normes de l'art.149.1.1 amb els principis rectors, és, amb la jurisprudència constitucional a la mà, discutible:

-Als anys 80 hi ha sentències que, de forma casuística, afirmaven la relació principis rectors-149.1.1 i d'altres que la negaven; poques, en tots dos casos) i la STC 61/97 no diu res al respecte perquè se centrava en el dret de propietat urbana, i tot i intentar fer una construcció general al voltant de l'art.149.1.1, no es va referir als principis rectors, de manera que del seu silenci és difícil derivar una conclusió categòrica.

-La recent sentència 247/07 del TC sobre l'Estatut valencià, reiterada per la 249/07, tot i que no es refereix expressament a aquest tema, fa una clara contraposició entre "derechos constitucionales" i "principios rectores, [que] carecen (...) de las notas de aplicabilidad y justiciabilidad inmediatas que caracterizan a los derechos constitucionales, aunque tienen, sin duda, el valor constitucional expresado respecto de todos los poderes públicos (...)

<sup>11</sup> RRDD 614/2007, de 11 de maig (que no cita cap títol però es pot sobreentendre); 727/2007, de 8 de juny.

orientando sus respectivas actuaciones” (FJ 13b). Sembla, doncs, separar els principis rectors de l'àmbit dels drets constitucionals, front a la interpretació de què drets constitucionals també serien els inclosos al capítol III formulats com a tals drets. Si aquesta orientació es consolidés a la jurisprudència i el Tribunal l'apliqués quan en el futur examínés normes estatals fonamentades en l'art.149.1.1 i que es referissin a principis rectors, això tindria un evident efecte sobre aquestes. Però està per veure si el Tribunal trauria conseqüències d'aquella distinció en aquests casos, atès que no es pot saber a hores d'ara si el tribunal, en fer la distinció abans reproduïda, tenia *in mente* els efectes que aquesta podria tenir en relació a l'esmentat títol estatal.

-En tot cas, fins i tot si s'acceptés la vinculació 149.1.1/principis rectors, allò que aquell hauria de permetre al legislador estatal (si es partís d'una interpretació del mateix mínimament restrictiva, és clar) seria molt menys del que contenen les lleis esmentades (especialment la primera), i òbviament també seria força difícil trobar fonamentació als reglaments citats.

c) casos on sí que es pot identificar la funció de l'article 149.1.1, i la seva vinculació pot trobar cobertura jurisprudencial.

-En aquest cas podem esmentar la llei de sòl (Llei 8/2007) que tot i que no individualitza els preceptes que es fonamenten en aquest precepte sinó que agrupa a aquest amb altres tres títols per identificar a la vegada quins preceptes de la norma deriven dels quatre títols esmentats, amb la doctrina de la STC 61/97 (també en matèria de sòl) a la mà, es pot identificar quins preceptes de la llei poden derivar de l'art.149.1.1.

-Igualment el RD 1612/2007, de 7 de desembre, que regula (complint amb la previsió de l'art. 87.2 LOREG) el procediment de vot per a les persones amb discapacitat visual. Tot i la cita de l'art. 49 CE, que ens portaria a l'apartat abans exposat sobre la connexió 149.1.1-principis rectors, la norma pot vincular-se millor al dret de sufragi actiu de l'art. 23, que també cita, en tant que regula les condicions que possibiliten l'exercici autònom d'aquest dret per part d'aquest col·lectiu de persones.

En conclusió: la major part de casos on s'empra l'article 149.1.1 denoten que el legislador estatal encara té una concepció d'aquest com a títol que:

- s'ha de citar sempre que una norma tingui alguna cosa a veure, ni que sigui indirectament, amb drets.
- s'ha de citar fins i tot si ja hi ha títols més específics que fonamenten perfectament la norma.
- pot donar fonament a regulacions de detall sense problema.
- pot ser emprat per fonamentar reglaments sense cap limitació.
- pot ser vinculat amb principis rectors sense tampoc cap problema ni límit.
- actua com a comodí quan l'Estat no té un títol clar per actuar en un àmbit que l'interessa.
- és emprat directament com a títol bàsic, tot i que el TC ha dit que no ho és.

I al mateix temps se'n desprèn que manca un concepte clar de condicions bàsiques (qualsevol cosa ho pot ser) i que la jurisprudència constitucional de 1997 i anys posteriors s'ha demostrat perfectament innòcua als efectes de limitar la potencialitat del precepte o d'establir un contingut precís limitat a un tram del dret a regular.

### **3. Les bases a la normativa estatal**

Un repàs a les normes publicades al BOE durant el 2007 permet extreure la conclusió que l'Estat continua dictant i aprovant com a bases una regulació que no s'ajusta a les previsions que han estat recollides a l'art.111 EAC.

Com és sabut, aquest indica que les bases estatals seran un principi o mínim comú normatiu i es contindran en normes amb rang de llei, llevat dels supòsits que es

determinin d'acord amb la Constitució i l'Estatut. Aquesta previsió estatutària no ha estat assumida per l'Estat, que continua amb la seva pràctica anterior com si el precepte estatutari no existís. Aquesta conclusió és especialment greu si tenim en compte que precisament un dels objectius de la reforma estatutària en matèria de delimitació de competències era limitar la intensitat amb la que l'Estat penetrava en àmbits de competència exclusiva de les CCAA mitjançant les seves normes bàsiques.

En la normativa aprovada per l'Estat podem trobar molt diverses normes bàsiques dictades en reglament sense que s'acompanyi cap explicació de per què ens trobem davant un supòsit excepcional dels que l'Estatut esmenta. Tampoc no trobarem que la regulació continguda en els esmentats reglaments o en les lleis es limiti a efectuar una regulació de principis i, llevat que considerem que la noció de "mínim comú normatiu" admet qualsevol mena de regulació, fins i tot si arriba fins al detall, tampoc no podem concloure que aquesta menció estatutària hagi significat cap canvi de procedir en els poders públics estatals.

Passem ara a analitzar l'ús que dels títols competencials que atribueixen a l'Estat la competència per a dictar normes bàsiques han fet tant el legislador com el Govern de l'Estat, per tal d'identificar els principals problemes detectats:

### **3.1. L'ús de reglaments per a l'aprovació de normes bàsiques**

Molts són els reglaments que durant aquest any 2007 han estat aprovats com a normativa bàsica, i la seva enumeració resultaria interminable. Interessa però que ens referim a aquelles, poques, ocasions que l'Estat fa l'esforç de justificar el caràcter de bases de la normativa establerta per reglament, perquè sovint aquestes preteses justificacions no fan altra cosa que posar més en evidència la escassa justificació de l'actuació estatal.

Aquesta justificació és exigible que concorri en aquestes normes reglamentàries en la mesura en què Estatuts com el català recullen el principi general de bases en llei, de manera que el reglament serà l'excepció. Si això és així, i l'Estat, per tant, està aprofitant aquesta excepció en dictar reglaments bàsics, caldria almenys que justificqués perquè concorre la necessitat excepcional de dictar-los. Moltes vegades, però, no ho fa, i com veurem ara, quan ho fa, no sempre és convincent.

Així, el Reial Decret 1071/2007, de 27 de juliol, que estableix el sistema geodèsic de referència oficial a Espanya, indica en el seu preàmbul que:

"Este Real Decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 de la CE, que atribuye al Estado la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. La doctrina del Tribunal Constitucional avala la existencia de normas estatales que garantizan la unicidad técnica y la coordinación, y también que el rango de la norma, excepcionalmente, resulta suficiente dado su carácter marcadamente técnico".

En aquest cas la pretesa justificació la trobem en el seu caràcter marcadament tècnic. Certament el TC s'ha referit a això, però aquest caràcter podria predicar-se de milers de normes, i en ocasions justificarà certament la intervenció estatal, però establir una intervenció general de l'Estat en tots els casos, i sense més raonaments que la mera invocació del "caràcter tècnic", sembla excessiu; més aviat ens hauríem de preguntar en cada cas concret si no podrien les CCAA, amb la necessària coordinació si cal, dur a terme la regulació per elles mateixes malgrat la concurrència de l'esmentat caràcter.



La justificació esmentada serveix també per executar el dret comunitari: és el cas del Reial Decret 1470/2007, de 2 de novembre, sobre aplicació de pagaments directes a l'agricultura i ramaderia que desenvolupa la normativa de la UE al respecte:

-Hi trobem una justificació de l'ús de reglaments per a l'aprovació de normes bàsiques al seu preàmbul, que indica que "la regulació bàsica contenida en esta disposició se efectua mediante real decreto dado que se trata de una materia de carácter marcadamente técnico y de naturaleza coyuntural y cambiante". Aquesta mateixa justificació es preveu en el RD 1518/2007, de 16 de novembre, per la qual s'estableixen paràmetres mínims de qualitat. En tots dos casos aquest pretès caràcter tècnic (s'afegeix en el segon el recurs a la conjunturalitat) el que pretén realment justificar es la capacitat de l'Estat per incidir en àmbits de competència autonòmica amb l'objecte d'atribuir-se la funció de transposició de la normativa de l'UE.

Però potser el cas que mereix una cita més detallada és el que trobem en el RD 1133/2007, de 31 d'agost, que modifica el Capítol III del Reglament General de Cambres Oficiales de Comerç, Indústria i Navegació, i que regula el sistema electoral:

-El preàmbul d'aquest reglament justifica el seu caràcter bàsic pel que fa a qüestions relatives a la cooperació interadministrativa i a la incorporació de les tecnologies de la informació en el procediment de vot electrònic. Però no sembla que l'Estat pugui imposar, i menys mitjançant una norma reglamentaria (rang que justifica recorrent un cop més al caràcter "tècnic") unes normes bàsiques del règim jurídic de les Administracions públiques que regulin aspectes concrets de les Cambres Agràries especialment si tenim en compte la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya sobre Cambres.

Un altre tipus de justificació la trobem al reglament que regula l'avaluació i gestió de la qualitat de l'aire ambient en relació amb diverses substàncies<sup>12</sup>. Val la pena reproduir la justificació que es fa en aquesta darrera norma per dir que és bàsica:

"Esta norma tiene carácter básico y adopta la forma de Real Decreto porque, dada la naturaleza de la materia regulada, resulta un complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre bases".

Com es veu, la justificació no és gaire convincent: tot desenvolupament serà sempre complementari d'allò que es desenvolupa, i la genèrica invocació a la "finalitat" o a la "naturalesa" no pot justificar per ella mateixa l'ús de la potestat reglamentaria.

No obstant els exemples citats anteriorment, el cert és que l'Estat en la major part de les ocasions en que fa passar per bàsica una norma reglamentària ni tant sols fa l'esforç de dur a terme una justificació com les anteriorment citades, i com a molt es limita a citar un títol competencial bàsic.

-Un bon exemple són les diverses normes que l'Estat ha aprovat en l'àmbit d'educació. L'Estat, basant-se en l'habilitació que li confereix l'article 149.1.30 de la CE, (i citant també l'article 149.1.1, com s'ha vist abans) aprova tota una sèrie de normes bàsiques, en reial decret, que introdueixen qualificacions i mòduls professionals en el catàleg de mòduls de la formació professional<sup>13</sup>, i aspectes del currículum de diversos ensenyaments (idiomes, educació infantil, ESO<sup>14</sup>). Tenen com a factor comú el fet que despleguen aspectes normatius que amb el caràcter de normativa bàsica ja

<sup>12</sup> RD 812/2007 de 22 de juny (basat també en el 149.1.16)

<sup>13</sup> RRDD 1228/2006, de 27 d'octubre, 1577/2006, de 22 de desembre, 85/2007, de 26 de gener, 665/2007 de 25 de maig, 813/2007, de 22 de juny, 814/2007, de 22 de juny, 815/2007, de 22 de juny, 872/2007, de 2 de juliol, 873/2007, de 2 de juliol, 1114/2007, de 24 de agost, 1115/2007, de 24 de agost, 1135/2007, de 31 de agost, 1136/2007, de 31 de agost, 1200/2007, de 14 de setembre, 1201/2007, de 14 de setembre, 1199/2007, de 14 de setembre, 1368/2007, de 19 d'octubre

<sup>14</sup> RRDD 1629/2006, de 29 de desembre, 1630/2006, de 29 de desembre, 1631/2006, de 29 de desembre.

havien estat establerts per l'Estat mitjançant llei, i ho fan amb un grau de detall tal que deixa escàs marge per al desplegament estatutari.

Finalment cal esmentar que hi ha lleis bàsiques (i fins i tot reglaments) que criden als Ministeris a desenvolupar-les via reglament<sup>15</sup>. Aquestes ordres ministerials tindran, per tant, caràcter bàsic llevat que s'entengui que són merament internes, que no és el cas. Per tant, es trenca un cop més la regla general (bases en llei) de l'Estatut, i s'hauria de justificar aquesta excepció amb cura, la qual cosa, en el cas del reglament que remet a una ordre, sembla especialment difícil.

### **3.2. L'ús inadequat de títols competencials qualificats com a bàsics per a incidir en àmbits de competència exclusiva de les CCAA**

Els títols competencials que faculden a l'Estat per a l'aprovació de normes bàsiques també han servit a l'Estat per aprovar normes dins d'àmbits competencials que són exclusius de les CCAA.

-Un bon exemple són les normes aprovades per l'Estat en l'àmbit de la sanitat vegetal i animal, on l'Estat es recolza en el fet d'incorporar mesures adoptades en el marc de la Unió Europea i, malgrat tractar-se de sanitat animal i vegetal, l'Estat invoca l'art. 149.16 CE ignorant la doctrina del TC per tal de suplir la seva manca de competències en aquelles matèries<sup>16</sup>,

Però hem d'aturar-nos especialment en l'article 149.1.13, que ha estat un títol de cita freqüent per part de l'Estat per tal de dictar normes bàsiques i entrar en una pluralitat de matèries. Segueix essent comuna la seva al·legació per tal de justificar totes aquelles actuacions que tenen un cert impacte econòmic sense que es pugui afirmar que les mesures adoptades tinguin una relació directa amb la finalitat d'assolir un objectiu de política econòmica general mitjançant mesures de caràcter sectorial.

En molts casos, l'al·legació d'aquest títol troba la seva veritable justificació en la voluntat de l'Estat d'incidir en un àmbit en el que no es disposa d'un títol competencial específic o bé el contingut o la configuració d'aquest no habilitarien l'Estat per dur a terme una regulació com la proposada. Es tracta en alguns casos de regulacions de mesures d'ajut:

-Es poden esmentar molts supòsits: ajuts per renovar el parc nacional de maquinària agrícola<sup>17</sup>, ajuts per a la innovació de petites i mitjanes empreses<sup>18</sup>, ajuts per conrear cotó<sup>19</sup>, ajuts *de minimis* per implantar sistemes d'autocontrol en els mercats de ramat (matèria per cert vinculada a la sanitat animal, com la pròpia norma no amaga<sup>20</sup>), ajuts a les associacions de criadors<sup>21</sup>...

-Especialment criticable és basar en l'art.149.1.13 la regulació dels ajuts per renovar el parc de maquinària agrícola, atès que es tracta d'una regulació que té per finalitat una millora de l'eficiència energètica, una reducció dels valors contaminants i també una reducció de la sinistralitat. Cap d'aquests objectius sembla tenir una relació directa amb mesures de política econòmica.

---

<sup>15</sup> Per posar un exemple: DF 2 del RD 1228/2006, abans citat: "Se autoriza a los Ministros de Educación y Ciencia y de Trabajo y Asuntos Sociales a dictar las normas de desarrollo de este real decreto en el ámbito de sus respectivas competencias".

<sup>16</sup> RD 731/2007, de 8 de juny, fonamentat en el art. 149.1.16 CE.

<sup>17</sup> RD 1539/2006, de 15 de desembre

<sup>18</sup> RD 1579/2006, de 22 de desembre

<sup>19</sup> Ordre APA/224/2007, de 6 de febrer

<sup>20</sup> RD 190/2007, de 9 de febrer

<sup>21</sup> Ordre APA/3181/2007, de 30 d'octubre

-Particularment destacable és el Reial Decret 1112/2007, de 24 d'agost, que preveu el règim d'ajuts al desenvolupament de les infraestructures de les comarques mineres del carbó. En aquest cas les beneficiàries dels ajuts poden ser, entre d'altres, les mateixes CCAA que mitjançant l'ajut desenvolupin infraestructures en aquestes zones. El mateix Reial Decret preveu el procediment per al repartiment de les ajudes i preveu quines són les entitats que han de seleccionar les actuacions i, si no hi ha acord, un òrgan estatal fa les funcions de mitjancer. Les subvencions s'articulen mitjançant convenis. El que sorprèn d'aquesta regulació és la manca de referència expressa a la participació de la conferència sectorial corresponent com a òrgan multilateral que determini els criteris de territorialització, que tampoc queden establerts amb la participació de les CCAA, i la previsió dels integrants dels òrgans mitjançant els quals les CCAA han de determinar les actuacions subvencionades.

I vist allò anterior, no sorprendrà que al RD 1469/2007, de 2 de novembre, que aprova la norma de qualitat per a la carn, el pernil, la paleta i la canya de llom ibèrics, es digui que la norma es recolza en els arts. 149.1.13 i 23, de manera que es fa palès que, per a l'Estat, dur a terme la planificació general de l'economia i regular les bases de la protecció del medi ambient passa sorprenentment, entre altres coses, per regular la qualitat del pernil, la paleta i la canya del llom.

Així mateix, la manca de competència en matèria d'habitatge obliga a recórrer sovint a l'article 149.1.13. Tal és el cas del RD 1472/2007, de 2 de novembre, que regula l'anomenada renda bàsica d'emancipació dels joves.

En matèria d'agricultura, ramaderia i altres connexes, malgrat les competències autonòmiques la llei 45/2007 per al desenvolupament sostenible del medi rural ha construït tot un marc estatal basant-se essencialment en l'art.149.1.13.

-Sobta per cert que l'art.1 digui que "Esta Ley tiene por objeto regular y establecer medidas para favorecer el desarrollo sostenible del medio rural en tanto que suponen condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de determinados derechos constitucionales y en cuanto que tienen el carácter de bases de la ordenación general de la actividad económica en dicho medio" i després fonamenti la norma en l'art.149.1.13 però no en l'art.149.1.1, la qual cosa ja està bé però contrasta amb la invocació a les condicions bàsiques de "determinados" (el legislador no sembla saber ben bé quins) drets constitucionals.

Un altre cas d'interès és el de la llei 55/2007, de 28 de desembre, de cinema, que s'empara en diversos títols competencials. Encara que admetéssim que amb base en l'habilitació que li atorga els articles 149.2 i 149.1.13 CE l'Estat estigui legitimat per adoptar mesures de foment i promoció de la cinematografia, aquesta justificació no fa possible a Catalunya, a partir de les previsions de l'EAC, una regulació tan completa i amb el grau de detall que s'estableix en el text del projecte i, en tot cas, el règim de les mesures de foment previstes s'hauria d'adequar a les previsions de l'article 114 de l'EAC.

En altres casos la cita de l'article 149.1.13 serveix per incorporar al nostre ordenament jurídic normativa comunitària:

-És el cas del RD 4/2007, de 12 de gener, que aprova els mètodes d'anàlisi quantitativs de mesclades binàries de fibres tèxtils (reformat en detalls puntuals pel RD 1522/2007), i que es limita a incorporar una normativa europea que correspon a l'àmbit del consum, on la competència correspon a les comunitats autònomes (i en el cas de la Generalitat la competència és exclusiva, ex art 123 EAC), per la qual cosa resulta discutible que l'Estat reguli aquests procediments pels quals es mesura el percentatge en què es troben en un producte tèxtil els seus components, i que a més provenen de la

corresponent normativa comunitària<sup>22</sup>, que hauria de ser transposada al ordenament jurídic intern per les CCAA. Pel contrari, la intervenció de les CCAA s'esgota en la mera consulta en la corresponent conferència sectorial.

També en el cas de la Llei 32/2007, de 7 de novembre, per a la cura dels animals en la seva explotació, transport, experimentació i sacrifici, dictada per tal de donar compliment a la reserva de llei en la determinació d'infraccions i sancions per garantir el compliment de la normativa de la UE en matèria de benestar animal, veiem que es dicta amb base en els articles 149.1.13 i 16, malgrat que es tracta d'un àmbit material que s'encabeix en les competències de les CCAA en matèria d'agricultura i ramaderia i no té incidència directa en el àmbit de la sanitat humana.

### **3.3. L'aprovació de bases estatals per a la transposició de la normativa de la Unió Europea en àmbits on haurien de transposar les CCAA**

L'exemple del RD 4/2007 o de la Llei 32/2007, esmentats al final del darrer paràgraf, o els casos citats al punt 3.1, són alguns dels molts que es poden trobar on es recorre a l'ús indiscriminat de títols competencials per tal d'atribuir a l'Estat la capacitat de transposar al nostre ordenament jurídic la normativa comunitària en àmbits que corresponen a les CCAA.

Fins i tot en algun cas es fan previsions força sorprenents, com passa amb el RD 1027/2007, de 20 de juliol, que aprova el reglament d'instal·lacions tèrmiques dels edificis, el preàmbul del qual es refereix expressament a la capacitat de les CCAA per a introduir requisits addicionals (com permet l'art.149.1.23 CE i els corresponents preceptes estatutaris) quan es tracti d'instal·lacions ubicades en el seu territori. La norma indica que:

“Los preceptos no básicos incluidos en este Real Decreto no serán de aplicación en aquellas Comunidades Autónomas que, en el ejercicio de sus competencias de desarrollo de las bases estatales, hayan aprobado o aprueben normas de trasposición de la Directiva 2002/91/CE, de 16 de diciembre, de Eficiencia Energetica de los Edificios, en los aspectos relativos a las instalaciones termicas”.

És obvi que no calia fer aquesta salvetat respecte dels preceptes no bàsics; el que tindria sentit seria referir-se als preceptes bàsics.

Finalment, en el RD 1470/2007, de 2 de novembre, sobre aplicació dels pagaments directes a la agricultura i a la ganaderia, l'Estat fa una innecessària (almenys des del punt de vista comunitari) “transposició” de reglaments, emparant-se en la complexitat d'aquests:

“La regulación básica contenida en esta disposición se efectúa mediante real decreto dado que se trata de una materia de carácter marcadamente técnico y de naturaleza coyuntural y cambiante. No obstante la directa e inmediata aplicación de los reglamentos comunitarios, se ha considerado conveniente transcribir ciertos preceptos para facilitar su comprensión. Por otra parte debido al elevado número de reglamentos comunitarios y a su extensión y complejidad, por seguridad jurídica, se ha considerado necesario efectuar en el texto las remisiones concretas a los mismos”

---

<sup>22</sup> En efecte, el RD “procede a la incorporación al ordenamiento jurídico interno de las Directivas 96/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, y 2006/2/CE de la Comisión, de 6 de enero de 2006”.

I així, mitjançant aquesta norma, el Ministeri d'Agricultura s'erigeix en òrgan coordinador de totes les CCAA en la distribució dels ajuts.

No és aquest l'únic cas en el qual del compliment de la normativa europea en fa derivar l'Estat una funció de coordinació que en ocasions no respon a l'exercici d'un títol competencial que l'habiliti sinó que l'Estat la deriva directament de la normativa comunitària que determina l'existència d'un interlocutor únic en cadascun dels Estats membres. Aquesta actuació es justifica per l'Estat en la seva responsabilitat del compliment del dret comunitari davant de les institucions europees, però no és aquest un motiu que, amb caràcter general, permeti atribuir a òrgans de l'administració estatal l'exercici de funcions que d'acord amb el sistema de distribució de competències correspondrien a les CCAA.

### **3.4. L'al·legació de títols bàsics juntament amb altres sense delimitar a quins preceptes de la norma dictada es refereixen**

En altres ocasions l'Estat justifica la seva competència per incidir sobre una matèria en l'acumulació de títols competencials que, a més, responen a diferents categories competencials. En aquests casos, l'Estat no fa l'esforç per determinar quins preceptes de la norma dictada deriven de cadascun dels títols citats.

-Un bon exemple és el Reial decret 1027/2007, de 20 de juliol, que aprova el reglament d'instal·lacions tèrmiques dels edificis, abans citat, que troba la seva habilitació en els títols sobre seguretat industrial, medi ambient i l'art.149.1.13

-També la Llei del sòl<sup>23</sup>, on l'Estat actua en exercici de dos blocs de títols competencials. Per una banda, els títols dels articles 149.1.1, 13, 18 i 23, i, d'altra banda, els títols dels articles 149.1.4, 8 i 18. La cita dels títols competencials del primer dels blocs s'efectua de forma conjunta, és a dir, sense especificar la relació directa entre cadascun dels preceptes legals i el títol que li dona suport, la qual cosa, sens dubte, dificulta l'anàlisi competencial. En tot cas, només els preceptes del títol preliminar i els relatius al contingut del dret de propietat i a aspectes de la regulació del sòl del títol II haurien estat dictats amb base, entre d'altres, en aquest primer bloc competencial. Una anàlisi d'aquests preceptes ens fa concloure que la seva regulació pot derivar del 149.1.1 en la mesura en què delimita el contingut del dret de propietat o inclús del 149.1.18, però difícilment aspectes relatius a l'edificació poden considerar-se dins de l'àmbit de l'article 149.1.13 de la CE.

-Es pot destacar també el Reial decret que regula la certificació d'eficiència energètica d'edificis de nova construcció. En aquest cas, l'Estat tracta de justificar la regulació en una acumulació de títols competencials relatius a la planificació econòmica, a energia i finalment a medi ambient. La mateixa diversitat dels títols al·legats posa de manifest la manca d'una delimitació clara del títol competencial que habilitaria per a l'adopció d'aquesta norma, que no té altra finalitat que informar als compradors de les característiques energètiques de l'edifici i, en conseqüència, fàcilment es pot afirmar la seva inclusió dins l'àmbit material de l'habitatge com a títol competencial de la Generalitat de Catalunya<sup>24</sup>.

### **3.5. La reserva de funcions executives a òrgans de l'Administració estatal malgrat ser la competència estatal merament bàsica**

En altres ocasions la vulneració competencial es produeix quan la normativa bàsica atribueix a l'administració estatal l'exercici de funcions executives. Trobem diversos casos:

---

<sup>23</sup> Llei 8/2007, de 28 de maig.

<sup>24</sup> RD 47/2007 de 19 de gener.

-la llei que regula la transparència financera entre administracions públiques i empreses públiques<sup>25</sup>. L'Estat, basant-se en els arts. 149.1.13 i 18 CE, procedeix a implementar normes de transparència derivades del dret comunitari, però això no hauria de comportar funcions executives de control que alterin el repartiment competencial i l'autonomia financera autonòmica i local i, en conseqüència, l'Estat no pot designar un òrgan de l'administració estatal com a òrgan de control financer de les entitats d'altres administracions públiques. I en tot cas, el títol que avalaria la competència estatal no seria el 149.1.13 sinó el 149.1.18, al que també es refereix la llei.

-la llei 6/2007, de 13 d'abril, que regula aspectes relatius al mercat de valors, per tal d'adequar la normativa vigent a les disposicions de dret comunitari, que atribueix funcions executives a un òrgan de l'administració estatal obviant les competències de què disposen comunitats autònomes com la Generalitat de Catalunya (article 145 EAC).

-la llei 14/2007, de 3 de juliol, de recerca biomèdica, que té com a fonament l'art.149.1.15 (competència estatal de foment i coordinació general de la recerca científica i tècnica) i el 149.1.16 (bases i coordinació general de la sanitat) i incideix en la competència de la Generalitat per a l'organització dels seus propis centres de recerca biomèdica i per a l'autorització i verificació dels projectes de recerca.

-la llei 15/2007, de 3 de juliol, de defensa de la competència, que té la finalitat d'incorporar a l'ordenament jurídic espanyol les reformes introduïdes en l'àmbit de la Unió Europea per reforçar els mecanismes de control de la competència. La llei reserva a un òrgan de l'administració estatal, la Comissió Nacional de la Competència, funcions de defensa quan tenen un abast supraautonòmic o afecten al conjunt del mercat nacional. En la resta de supòsits reconeix la competència de les CCAA, ajustada als punts de connexió derivats dels EEAA (article 154.2 EAC). No obstant això, la llei reserva a l'Estat les funcions de control de les concentracions malgrat que aquesta competència executiva havia de correspondre, en el cas de Catalunya, a la Generalitat quan puguin alterar la lliure competència en un àmbit que no superi el territori de Catalunya. En conseqüència, la llei no només reserva a l'Estat competències per raó del seu àmbit supraterritorial sinó que a més s'atribueix un àmbit d'execució que correspon a les CCAA.

-i finalment el Reial decret 1110/2007, de 24 d'agost, pel que s'aprova el reglament unificat de mesura del sistema elèctric.

Sobta comprovar que, en l'exercici de competències bàsiques, l'Estat acaba anant molt més enllà del que ho faria si la competència fos en règim de legislació (Estat)-execució (CCAA), atribuint-se competències de mera execució, tot i que la seva competència no havia d'anar més enllà de les bases. Això també passa quan l'Estat recorre a l'element de la supraterritorialitat per atribuir-se competències, com es veurà.

### **3.6. L'excés de detall en la regulació de la normativa bàsica**

Un exemple del grau de detall amb què l'Estat incideix en normes que qualifica com a bàsiques és el RD 1367/2007, de 19 de octubre, pel qual es desenvolupa la llei 37/2003, de 17 de novembre, del soroll, en el que es refereix a zonificació acústica, objectius de qualitat i emissions acústiques, i realitza una pormenoritzada regulació de la qüestió. Ja la pròpia llei, lògicament, era bàsica, però sembla ser que l'Estat té una concepció de les competències concurrents per la qual l'Estat dicta les bases, l'Estat desenvolupa en reglament les bases, i les CCAA, més que desenvolupar res (perquè ja està pràcticament tot desenvolupat) apliquen tota la normativa anterior. És a dir, estem davant la conversió de la competència bases-desenvolupament en la competència legislació-execució.

---

<sup>25</sup> Llei 4/2007, de 3 d'abril. Aquesta llei té per objecte la transposició de la Directiva 2000/52/CE de la Comissió, de 26 de juliol de 2000, i de la Directiva 2005/81/CE de la Comissió, de 28 de novembre de 2005, ambdues de modificació de la Directiva 80/723/CEE, relativa a la transparència de les relacions financeres entre els Estats membres i les empreses públiques.

També conté una regulació de gran minuciositat la llei 42/2007, del patrimoni natural i la biodiversitat. Així mateix, poden citar-se com a exemples de l'esmentat excés de detall totes les normes en matèria d'educació abans citades (vg. punt 2).

### **3.7. Les lleis bàsiques estatals com a lleis delimitadores de competències**

Les incorrectes tècniques d'aplicació de la normativa bàsica fins ara exposades són, com hem vist, comunes a les normes de caràcter reglamentari i a les disposicions aprovades com a lleis. Però en algunes d'aquestes hem de destacar a més com l'Estat s'erigeix en intèrpret del sistema de distribució competencial decidint per ell mateix quins són els àmbits que corresponen als diferents òrgans de l'administració estatal i quins els que s'atribueixen a les CCAA.

És el cas de la Llei 12/2007, de 2 de juliol, relativa al mercat interior del gas natural, que modifica la llei d'hidrocarburs i en el seu article únic enumera les facultats que corresponen al Govern, les que corresponen a l'Administració General de l'Estat, les que corresponen a les CCAA i les que corresponen a la *Comisión Nacional de Energía*.

I el mateix fa l'article 5 de la llei 34/2007, de 15 de novembre, de qualitat de l'aire i protecció de la atmosfera, tot indicant que és competència estatal, que han de fer les CCAA i què els ens locals.

### **3.8. Recapitulació**

Com s'ha vist, les bases es contenen molt sovint en normes de caràcter reglamentari, algunes de les quals intenten expressament recolzar-se en jurisprudència constitucional passada per mantenir un statu quo que, després de les noves reformes estatutàries, ja no es pot aplicar tal qual i com si res no hagués passat. I quan es contenen en llei, no deixen, en molts casos, de plantejar problemes competencials.

Sobta, també el caràcter detallista de les bases, el fet que sovint no hi hagi desenvolupament possible (conversió de bases gairebé en exclusivitat), la varietat d'àmbits on es projecten (gràcies sobre tot a l'art.149.1.13 i a l'*spending power*), la col·lisió -més o menys oberta, segons els casos- amb àmbits competencials de la Generalitat, acompanyat tot plegat en algunes ocasions de les explicacions *sui generis* que abans hem reproduït.

També es pot observar l'ús de títols competencials que d'acord amb la doctrina constitucional no permeten incidir a l'Estat en la matèria que és objecte de regulació o la cita acumulada de títols competencials per a incidir en àmbits competencials de competència exclusiva de les CCAA.

Poc, doncs, ha canviat en els usos estatals en l'àmbit de les bases a partir de l'entrada en vigor de l'Estatut. Caldrà veure si això obeeix a un problema de lentitud en la transició d'una manera de fer molt arrelada a una altra que ha de ser ben diferent, o bé a un problema estructural.

## **4. Supraterritorialitat**

La major part de disposicions en què el criteri de supraterritorialitat ha estat determinant a fi que l'Estat s'atribueixi l'exercici de determinades funcions s'han mogut en l'àmbit de les

mesures de foment, en relació amb àmbits de competència de les CCAA, en concret agricultura, pesca, educació i indústria:

-en alguns casos es continuen programes o plans ja establerts en exercicis pressupostaris anteriors, en els quals la convocatòria determina que els beneficiaris de l'ajut són entitats que tenen un àmbit estatal o que inclou més d'una comunitat autònoma.

-en altres casos la competència estatal per a la gestió de les ajudes deriva del fet que les entitats desenvolupin activitats de representació i col·laboració no només davant de l'administració estatal sinó també en l'àmbit europeu<sup>26</sup>. D'aquesta determinació se'n deriva una competència estatal per la gestió i tramitació dels ajuts sense preveure cap participació de les CCAA i, en conseqüència, de forma poc respectuosa amb el sistema de distribució de competències.

-en molts casos la determinació de l'àmbit supraterritorial tampoc no té un reflex directe en l'àmbit de l'activitat o programa objecte de subvenció<sup>27</sup>, la qual cosa encara fa més injustificable l'atribució als òrgans de l'administració estatal de la tramitació, gestió i resolució dels ajuts.

És important destacar que, malgrat que ens trobem en àmbits materials de competència autonòmica, la determinació d'un beneficiari d'implantació estatal sembla que es considera motiu suficient per no fer una territorialització dels ajuts malgrat que les accions subvencionables siguin per la seva naturalesa fàcilment susceptibles de territorialització.

Enfront d'això, són comptats els casos en què es fa un esforç per al reconeixement d'un àmbit d'actuació a les CCAA.

-Seria el cas del Reial Decret 1579/2006, de 22 de desembre, que preveu el règim d'ajuts als programes de suport a la innovació de les petites i mitjanes empreses. En aquest cas no es tracta ni de beneficiaris ni d'actuacions d'àmbit superior a una comunitat autònoma sinó d'ajuts a la innovació empresarial per a projectes de caràcter tecnològic, organitzatiu o de gestió. Es tracta d'un sistema d'ajuts que comporta un finançament de la UE, de l'Estat i també de les comunitats autònomes quan així es determini en la conferència sectorial.

-En aquest cas es preveu una distribució territorial de part dels fons –una altra part continua sense territorialitzar-se- que es du a terme en el marc de la Conferència sectorial i amb la necessària participació financera de les comunitats autònomes en els programes finançats amb fons territorialitzats, cosa que comporta, sens dubte, un cert condicionament de les polítiques que en aquests àmbits realitzi la comunitat autònoma, ja que aquesta estarà obligada a cofinançar.

-Aquí la part dels fons territorialitzada és objecte de regulació, gestió, tramitació i concessió per part de les comunitats autònomes. Ara bé: també s'ha de dir que en la part que no és possible territorialitzar, si bé hi ha una participació de la comunitat autònoma en la determinació dels programes no territorialitzables en el marc de la conferència sectorial, el cert és que la tramitació i gestió, de forma poc respectuosa amb les previsions que en el cas de Catalunya efectua l'EAC, no preveu cap participació de les comunitats autònomes.

Malgrat l'important ús que del criteri de supraterritorial ha fet l'Estat per atribuir-se funcions en l'àmbit de les mesures de foment, també fora d'aquest àmbit trobem supòsits en que els efectes supracomunitaris han comportat que l'Estat s'atribueixi funcions que no deriven del sistema de distribució de competències.

-Un bon exemple el trobem en la Llei 15/2007, de 3 de juliol, de defensa de la competència, a la que ja ens hem referit en l'apartat 3.5. Aquesta llei reserva a un òrgan de l'administració estatal, la

<sup>26</sup> Ordre APA/2272/2007, de 23 de juliol.

<sup>27</sup> Per exemple, en alguns dels programes objecte d'ajut previstos a l'ordre ECI/558/2007, per la que es convoquen ajuts a les confederacions federacions d'associacions de pares d'alumnes o en les actuacions subvencionades en la Resolució de 26 de març de 2007 de la Secretaria de Estat de serveis socials, família i discapacitat, per la qual es convoca la concessió de subvencions en l'àrea de serveis socials durant l'any 2007.



Comissió Nacional de la Competència, funcions de defensa quan tenen un abast supraautonòmic o afecten al conjunt del mercat nacional.

Aquesta mateixa tècnica d'autoatribució de competències la trobem en el Reial Decret 662/2007, de 25 de maig, de selecció i reproducció de bestiar equí de races pures. Aquest Reial decret determina que tenen la consideració de races d'àmbit nacional les que estan distribuïdes almenys en tres CCAA sempre que el cens en la CA predominant no superi un percentatge. D'aquesta definició se'n deriva que el reconeixement de les associacions que gestionen els llibres genealògics correspon en el cas de races d'àmbit nacional a un organ de l'administració estatal i també correspon a aquest efectuar, en aquests casos, el control tècnic i, fins i tot, la coordinació de les funcions d'inspecció de les actuacions (associacions, programes de millora,...) que afecten més d'una Comunitat.

Aquesta atribució competencial per l'àmbit d'implantació de les races impedeix a la Generalitat exercir les funcions executives en el territori de Catalunya o preveure instruments de col·laboració entre CCAA ja que, en tot cas, l'Estat es reserva la funció de coordinació que, en el cas de Catalunya, i d'acord amb les previsions de l'article 115 de l'EAC, hauria de tenir caràcter subsidiari.

També mereix una menció especial la regulació efectuada per la llei 19/2007, de 11 de juliol, contra la violència, el racisme, la xenofòbia i la violència en l'esport.

-aquesta llei invoca com a títol competencial el previst a l'article 149.1.28 CE, relatiu a seguretat pública, però a més es refereix expressament a la habilitació no expressament prevista en el text constitucional per a l'organització de l'esport federat en el seu conjunt.

-és aquest un cas en què malgrat l'absència de títol específic, la doctrina constitucional ha reconegut la competència de què disposa l'Estat per a incidir en l'esport, que no podem oblidar que és un àmbit competencial que correspon a les CCAA, quan es tracta de competicions d'àmbit estatal i, per tant, d'abast supraterritorial u organitzades o autoritzades per federacions esportives espanyoles<sup>28</sup>.

Es dona, doncs, el fenomen de la recuperació de competències a través del factor territori, que en anys anteriors ha tingut també moltes manifestacions a través del recurs a l'element "nacional": plans nacionals, agències nacionals, etc. sobre qüestions que són de competència autonòmica. L'Estat superposa el seu circuit o sistema nacional sobre els circuits o sistemes autonòmics. I en la major part tots dels casos esmentats en aquest apartat, allò que havia de ser bàsic esdevé exhaustiu i s'acaba dictant més que quan es té competència de legislació, perquè es descendeix fins i tot a aspectes d'execució.

---

<sup>28</sup> Aquest mateix criteri, en aquest mateix àmbit, queda reflectit en el conveni de col·laboració entre el Consell Superior d'Esports, la Generalitat de Catalunya i el centre d'alt rendiment esportiu de Sant Cugat, per a les despeses de gestió i d'equipament e infraestructures, en el CAR de Sant Cugat signat el 23 de maig de 2007. També en aquest conveni l'Estat basa la seva competència per l'afectació que comporta als interessos generals de l'esport en l'àmbit estatal o que superin l'àmbit territorial d'una comunitat autònoma.

## IV. COOPERACIÓ INTERGOVERNAMENTAL

### 1. Introducció

Un informe sobre cooperació intergovernamental ha de referir-se a la seva pràctica observable, en totes les seves dimensions: horitzontal i vertical, bilateral i multilateral. A banda de la informació que pugui aconseguir-se mitjançant entrevistes personals i del seguiment dels mitjans de comunicació, l'activitat de cooperació es manifesta principalment al butlletí oficial de l'Estat (BOE).

-El seguiment del BOE no garanteix la cobertura completa de tota l'activitat de cooperació, perquè bàsicament reflecteix els convenis entre l'Estat i les Comunitats (i inclús una part d'aquests instruments resta sense publicar cada any). No hi ha mandat de publicitat al BOE ni de l'activitat de la col·laboració orgànica més política, ni d'aquella de caràcter informal, o que adopta fórmules de dret privat. També hi ha una important opacitat en matèria de col·laboració entre les pròpies Comunitats.

Amb la referència als convenis entre l'Estat i les Comunitats –on hi ha una obligació expressa de publicitat al BOE a la Llei 30/1992 - s'inclou el conjunt de documents els quals, en la majoria dels casos, tot i ser signats per un ministeri estatal i un departament autonòmic, i tenir doncs un caràcter formalment bilateral, poden considerar-se derivats de conferències sectorials. També són, majoritàriament i com resulta de l'anàlisi, reproduïts de manera clònica amb variació de les quantitats assignades a cada comunitat autònoma.

Al costat dels convenis, moltes vegades bilaterals en la forma però *de facto* multilaterals en la mesura que el seu contingut es multiplica un cop rere l'altre, l'activitat de les comissions bilaterals dóna una imatge més complerta de les relacions intergovernamentals. Si els convenis articulen una col·laboració –vertical i horitzontal- de nivell tècnic, la col·laboració orgànica a través de Conferències Sectorials i Comissions Bilaterals es situa en un nivell de col·laboració més polític, tant per la seva composició –òrgans executius de primer i/o segon nivell-, com per les seves funcions com a òrgans de cooperació general amb adscripció sectorial o bilaterals sense aquesta adscripció<sup>29</sup>.

### 2. L'activitat convencional

#### 2.1 L'activitat convencional entre l'Estat i les Comunitats

##### 2.1.1. Dèficits en la qualitat tècnica de l'instrument

La consulta del BOE del 2007 dóna com a resultat un total de més de 1000 convenis verticals, que s'han codificat d'acord amb diversos criteris. Entre d'altres, s'ha tingut en compte la fórmula emprada per designar el tipus de document. Responen a l'expressió "Convenio de col·laboració" la majoria dels documents, però s'han trobat també altres vint

---

<sup>29</sup> Com en el cas dels convenis, la informació emprada prové del BOE (hi ha un mandat de publicitat sobre els acords de les Comissions Bilaterals en l'exercici de la funció de resolució de conflictes ex art. 33.2 LOTC) i d'altres fonts. Entre aquestes altres fonts, s'han pogut utilitzar les pàgines web de l'administració autonòmica i de l'Estat; més concretament, les del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació i del MAP. També s'ha aprofitat l'oportunitat d'entrevistar a persones que tenen relació directa amb la Comissió Bilateral Generalitat-Estat.

expressions diferents per a designar el que és essencialment el mateix tipus d'instrument de cooperació.

-La terminologia amb què designa un pacte no és una qüestió anecdòtica. La Llei 30/1992 va ser reformada al 1999 (article 4.4) per introduir claredat en la denominació dels pactes i en la seva naturalesa jurídica amb la distinció entre "convenio de colaboración" (vinculació jurídica) i "Protocolos Generales" (vinculació política). Atesa la pràctica convencional, és palès que l'objectiu de la llei no sempre s'assoleix. La manca de rigor terminològic pot prendre's com una mostra de què el rigor jurídic no és una prioritat de les relacions intergovernamentals, que els actors entrevistats acostumen a valorar més segons l'eficàcia pràctica que aporten en el desenvolupament de polítiques concretes.

-D'altra banda, hi ha una quinzena d'expressions diferents més que s'empren per designar instruments de cooperació que deriven, sovint com a actualització, de convenis signats en el passat.

D'altra banda, només en dos casos s'ha percebut de manera explícita la iniciativa autonòmica<sup>30</sup>. Per la resta, no pot dir-se clarament quins convenis sorgeixen per iniciativa autonòmica i són pròpiament bilaterals. Al contrari, com ja s'ha dit, es constata la proliferació de convenis "clònics" que es reproduïxen entre l'Estat i diverses CCAA. Aquest àmbit de l'acció de govern té un perfil formalment concordat entre aquell i aquestes, però cal valorar l'abast del condicionament de l'autonomia des de dos punts de vista: les mancances en la invocació dels títols competencials adients i el desplegament de polítiques públiques independents del finançament que resulti d'aquests convenis.

-La quantificació del finançament resulta complexa, si no es disposa de les dades de cada comunitat. En relació als títols competencials, cal assenyalar que la Llei 30/1992 preveu al seu article 4.2 que: "Los instrumentos de formalización de los convenios deberán especificar, cuando así proceda: b) la competencia que ejerce cada Administración". Amb l'explotació de les dades de BOE, aquesta previsió legal, es concreta de forma molt heterogènia a la praxi convencional. En uns casos, apareix el títol competencial en sentit estricte, en els termes examinats. Tanmateix, en d'altres supòsits, aquesta previsió no s'interpreta com a títol competencial de l'Estat o de la Comunitat, sinó com a competència genèrica per col·laborar a través de convenis, com a competència orgànica (unitat competent), o inclús com a competència per signar (òrgan concret amb capacitat per atorgar el consentiment).

### **2.1.2. La delimitació competencial i la cooperació multilateral**

Més enllà d'aquests aspectes formals relatius a la qualitat tècnica dels convenis verticals, la utilització d'aquest instrument pot suscitar problemes de fons amb rellevància constitucional i, més en particular, competencial. La cooperació intergovernamental té graus diferents, segons quin sigui el seu abast. En alguns casos, s'esgota per l'execució d'un acord concret en un lloc determinat i sense reiteració en el temps. En altres, no obstant, pot observar-se que respon a un programa: es pot desprendre del títol del document, o de la constatació de què l'acord de què es tracta es va repetint periòdicament. Vistos en conjunt, mostren l'existència d'una política pública concordada entre l'Estat i les comunitats autònomes.

D'entrada, com és prou sabut, la cooperació no és per ella mateixa una distorsió del que caracteritza els Estats compostos, atès que l'exercici concertat de les respectives competències, per part dels que en són titulars, no comporta ni renunciïes ni limitacions a les seves facultats. En el cas de l'Estat autonòmic, les diverses administracions tenen el

---

<sup>30</sup> La Comunitat de Madrid signa amb el Ministeri d'Educació i Ciència (BOE de 20/06/2007) i el Ministeri de Sanitat (BOE de 13/07/2007) sengles convenis per desenvolupar el "Plan Finnova".

deure genèric de col·laborar, ara bé, la cooperació entesa com a combinació de l'exercici de competències té caràcter voluntari, com ha manifestat el Tribunal Constitucional. Formalitzada a través dels convenis de col·laboració, es manifesta de manera regular com l'expressió més visible i constant. Tot i que formalment no es trobi res que permeti posar en dubte la voluntarietat de l'activitat convencional, aquesta voluntarietat és relativa perquè moltes vegades hi ha subvencions lligades al conveni (ocorre en el 71% els casos) i els convenis es converteixen en contractes d'adhesió<sup>31</sup>. A més a més, és legítim considerar que la pràctica convencional comporta algun tipus de risc per a l'ordre competencial.

-El primer tipus de risc afecta la qualitat democràtica general dels sistemes parlamentaris, en la mesura que es poden difuminar els perfils de l'autoritat a la que els ciutadans poden atribuir la decisió. A cada govern el controla un parlament, que pot reclamar la compareixença del cap d'un departament davant la comissió corresponent, a la que dóna comptes de la seva gestió. Quan la decisió no es estrictament seva, sinó compartida, manca una instància de control que correspongui a l'acció pública cooperativa. Les segones cambres federals no són les seues habituals de l'exigència de la responsabilitat política, que, en tot cas, podria adreçar-se només al govern federal.

-A banda dels principis propis del règim parlamentari, les democràcies, parlamentàries o no, es caracteritzen per la submissió a l'Estat de dret i a la supremacia de la respectiva Constitució. Aquí apareix un segon risc, perquè la cooperació pot arribar a afectar la normativitat de l'ordenament constitucional. El constituent, sobirà, caracteritza com exclusives competències que, en sectors concrets i en polítiques públiques importants, s'exerceixen de manera concertada. És cert que la titularitat de la competència no es perd, però si la competència és exclusiva i l'exercici és compartit, la conclusió és que la realitat no es correspon totalment amb la previsió de la norma. El que té com a conseqüència, i això és el tercer risc de la pràctica convencional, la limitació de l'autogovern. La jurisprudència del Tribunal Constitucional ha relativitzat el caràcter absolut de les competències autonòmiques, i ha vingut a afeblir la garantia de l'autogovern. La STC 13/1992, de 6 de febrer, desplegava una profusa jurisprudència pensant en la política de subvencions, però igualment donava peu a una interpretació de la que resulta que l'Estat:

“ (...) puede ostentar competencias concurrentes por virtud de títulos reconocidos en el art. 149 CE y en los Estatutos de Autonomía para desarrollar o establecer políticas económicas o sociales de ordenación sectorial o servicios o su actuación se enmarque en las facultades estatales de dirección y coordinación de la política económica en cuanto a las subvenciones de que en cada caso se trate puedan constituir elemento esencial de la misma. (...) Así también las subvenciones estatales pueden tender a asegurar las condiciones básicas de igualdad cuya regulación reserva al Estado el art. 149.1.1 CE, poniéndose de este modo el *spending power* estatal al servicio de una política de equilibrio social en sectores que lo necesiten, en ejecución de mandatos o cláusulas constitucionales genéricas (art. 1.1 o art. 9.2 CE) que, aunque obligan a todos los Poderes Públicos, corresponde prioritariamente realizar a quien mayor capacidad de gasto tiene. Esta concurrencia competencial del Estado y las Comunidades Autónomas en la acción administrativa subvencional o de fomento, con clara incidencia en la actividad financiera, debe articularse (...) mediante técnicas de cooperación y colaboración consustanciales a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías como pueden ser, entre otras, los convenios de colaboración ajustados al orden constitucional de competencias” (FJ 7).

L'Estat, doncs, tindrà facilitats per invocar un títol competencial. Si té recursos i voluntat, pot plantejar a les comunitats autònomes fórmules de cooperació. El problema més greu, que afecta alhora l'ordenament constitucional i principis democràtics generalment acceptats, és el que resulta de les pràctiques cooperatives opaques. Es coneixen casos d'acords bilaterals signats i no

---

<sup>31</sup> Tot i que els acords no s'imposen a les comunitats autònomes, també cal considerar que més enllà del paper preeminent dels ministeris, en moltes ocasions les conferències sectorials recullen el consens de reunions prèvies: consens de comissions de treball de les conferències sectorials o, en alguns casos, presumiblement el consens forjat sobre la lògica de partit, de govern o d'oposició. En aquest cas, el risc per a l'autogovern neix del criteri partidista de la formació del consens, més propi de grups parlamentaris a les Corts que de la preservació dels interessos dels que cada nivell de govern ha de tenir cura.

publicats, el que dificulta el control jurisdiccional i la preservació dels drets i interessos legítims que puguin veure's afectats. No es respecten principis formalitzats a l'ordenament constitucional, com ara els de la submissió a l'ordenament jurídic de l'actuació administrativa (art. 103.1 CE), i fan pràcticament impossible l'exigència de responsabilitat per l'actuació dels poders públics, en els termes que es desprenen de l'art. 9.3 CE

La mesura del risc podria fer-se de manera més objectiva, considerant el marge d'autogovern que queda després d'exercitar el govern compartit mitjançant les polítiques cooperatives. Aquest marge és el que permet desplegar polítiques públiques pròpies en el marc de les competències de que disposa una comunitat autònoma, i poden haver-hi diverses maneres de mesurar-lo. Formalment i jurídica no s'altera el marc competencial, així que la variable que caldria prendre en consideració és la de la dels recursos disponibles per endegar actuacions decidides per les institucions autonòmiques. Malauradament, però, en aquest punt resulta decisiva la manca de transparència que afecta els processos de relacions intergovernamentals. És possible concloure que, per l'adhesió a aquest o aquell programa acordat en una conferència sectorial les comunitats *decideixen no decidir* autònomament sobre una matèria. Fins i tot, hom podria afirmar que tàcitament accepten que l'Estat intervingui en àmbits competencials que no li són propis. Ara bé, la jurisprudència constitucional és permissiva, i, sobre tot, la voluntarietat de la cooperació pot veure's justament com un exercici d'autonomia. Que aquest plantejament comporti un trasllat poc adient de plantejaments de dret privat al camp del dret públic és secundari, perquè la voluntat és autèntica i no es posa en dubte la legitimitat política del procés en que els protagonistes tenen un elevat perfil polític.

### **2.1.3. Exemples de “territorialització” de subvencions a través de convenis en àmbits de competència autonòmica: serveis socials i educació**

De la part visible de l'activitat cooperativa, els convenis són un instrument principal per desenvolupar concertadament polítiques públiques. Més enllà de les reflexions vinculades a l'ordre competencial, podem fixar-nos en l'element imprescindible per a qualsevol actuació: els recursos. Una mesura possible del grau d'autonomia podria trobar-se en la disposició, per part de les CCAA, dels recursos necessaris per a exercir les seves competències. Des del punt de vista de l'Estat, sembla clar que si pot actuar en camps en els que la seva competència és discutible és perquè disposa de recursos que permeten realitzar programes. No ho fa unilateralment, sinó en cooperació, comptant amb l'aquiescència de les CCAA i l'aval jurídic de la jurisprudència a la que ja hem fet esment.

D'aquí hem de partir per presentar exemples en els que s'encaixa (es “territorialitza”) una política pública de base competencial dubtosa. Serveis socials i educació poden servir de mostra, atès que són de competència autonòmica, però l'Estat hi incideix per via convencional. Aquesta via és la més utilitzada, i més de la meitat dels convenis signats l'any 2007 han servit per dotar a les comunitats autònomes de crèdits estatals en els camps de serveis socials i d'educació.

-En matèria de serveis socials es mantenen convenis que tenen una llarga trajectòria al llarg dels anys (poble gitano, atenció a la primera infància...). En el camp de l'educació, a banda de mantenir-se la tònica dels convenis sobre el pla PROA, destaca la novetat del seguit de convenis que concreten el pla de suport a la implantació de la LOE. En tots dos àmbits se segueix la pauta coneguda: primer l'acord de conferència sectorial que fixa criteris de distribució, i després es porta a la pràctica de manera bilateral, amb una successió de convenis.

El que interessa destacar és que la subvenció és en realitat un cofinançament, i no sempre és simètric. L'acord de la conferència d'afers socials sobre plans o programes

socials de l'any 2007 inclou una clàusula que imposa a les comunitats autònomes una aportació que ha de ser, com a mínim, igual a la de l'any anterior. I l'acord de la conferència sectorial d'educació relatiu a la implantació de la LOE disposa que l'aportació de l'Estat serà del 40%, i cada comunitat autònoma aportarà la resta del finançament. Com que la iniciativa de les propostes de cooperació correspon a l'Estat, pot dir-se que en realitat, el que fan les comunitats autònomes es posar a disposició de programes estatals recursos propis, i no simplement gestionar un programa decidit cooperativament, amb recursos provinents de l'Estat que s'afegeixen als propis.

Seria equivocat concloure que es una relació de mera subordinació de les comunitats autònomes a l'Estat, però no pot negar-se que recursos propis de la comunitat autònoma es posen a disposició d'un projecte impulsat per l'Estat. Entre la subordinació i la cooperació espontània i igualitària hi ha zones intermèdies, en les que es podria situar la pràctica cooperativa de l'Estat autonòmic.

## **2.3 La activitat convencional entre Comunitats**

### **2.3.1. La visibilitat “oficial” dels convenis entre Comunitats i l'existència d'una col·laboració horitzontal “submergida”**

La font “oficial” dels convenis entre Comunitats és el Butlletí Oficial de les Corts Generals (Senat). Allà es on any hauria de reflectir-se el conjunt de l'activitat convencional horitzontal, ja que els convenis de col·laboració i acords de cooperació entre elles han de comunicar-se al Senat als efectes de l'article 145.2 CE. A diferència dels convenis verticals on la Llei 30/1992 preveu l'obligació de la seva publicitat al BOE, no hi ha mandat de publicació als diaris oficials pel que fa als convenis entre Comunitats. Alguns nous Estatuts d'Autonomia preveuen ara ja amb rang estatutari l'obligació de publicitat d'aquest tipus de pactes al Diari de la Comunitat. En qualsevol cas, la “radiografia” del convenis entre Comunitats hauria de ser el BOCG. Al 2007 allà consten quatre pactes:

- Acord de cooperació entre Galícia i el Principat d'Astúries en matèria de protecció civil,
- Conveni entre les Comunitats de Madrid i Castella i Lleó per a l'execució d'una política conjunta en matèria de transport públic regular d'ús general de viatgers per carretera, així com de transport per ferrocarril,
- Conveni entre la Comunitat de Madrid y la Comunidad Autònoma de Castella-La Manxa per la renovació de l'utilització dels títols d'abonament de transports del Consorci Regional de Transports de Madrid en els desplaçaments entre ambdues Comunitats i
- Conveni en matèria d'administració electrònica entre la Junta de Andalusia i la Xunta de Galícia.

Els sectors de protecció civil i transports són àmbits ja recurrents en l'escassa col·laboració entre Comunitats. El més novedós és el conveni en matèria d'administració electrònica entre dues Comunitats que no són veïnes i sobre un tema que pot ser d'interès a d'altres Comunitats sense necessitat de ser limítrofes.

L'article 145.2 CE obliga a enviar al Parlament central els convenis de col·laboració i els acords de cooperació entre Comunitats. Atesa la praxi convencional, en l'Estat autonòmic no sols és una patologia l'escàs desenvolupament de la col·laboració entre Comunitats, sinó l'elevat incompliment dels requisits constitucionals i estatutaris en aquesta matèria.

-La posada en marxa de Registres de Convenis a les Comunitats Autònomes, com ara a Catalunya, posen de manifest un nombre més quantios de pactes no comunicats ni al Parlament central ni tan sols al Parlament autonòmic (l'actual article 178 EAC disposa que el Govern ha d'informar al Parlament de la subscripció dels convenis entre Comunitats en el termini d'un mes). Segons l'Informe del Registre de Convenis de la Generalitat de Catalunya (octubre 2004-desembre 2006): Catalunya ha subscrit 21 pactes amb d'altres Comunitats, dels quals sols 1 ha estat comunitat a les Corts Generals. Aquesta lògica continua a l'any 2007. Per tant, el creuament de dades entre la informació registral i aquella que apareix al Butlletí Oficial de les Corts Generals permet resituar les dimensions reals de la col·laboració horitzontal a l'Estat autonòmic i destapa incompliments sistemàtics de requisits de la Constitució i dels Estatuts d'Autonomia.

-La creació de Registres "públics" de Convenis a les Comunitats pot ser un element molt important per donar "visibilitat" a molts més convenis horitzontals que ara per ara resten "sumergits" –doncs no es coneix la seva existència- i, amb dades més complertes, fer una valoració més acurada de l'estat d'aquesta dimensió de la col·laboració a l'Estat autonòmic.

### **2.3.2. L'absència de multilateralitat en els convenis entre Comunitats**

Com hem vist, la relació intergovernamental té caràcter vertical, perquè l'Estat hi és un actor permanent, i bilateral, perquè es concreta en convenis entre l'Estat i una comunitat autònoma. Manca la cooperació entre comunitats autònomes que podria, en algun cas, equilibrar el pes de l'Estat en la cooperació que es desenvolupa a l'Estat de les autonomies. De tota manera, permetria l'intercanvi directe d'experiències entre comunitats autònomes sense la intermediació de l'Estat. Seria també una relació més igualitària que la que es dona entre l'Estat i les CCAA, sobre tot si es té en compte la interpretació del Tribunal Constitucional que difumina el caràcter exclusiu de les competències autonòmiques.

No s'ha signat mai, fins allà a on tenim coneixement, un conveni horitzontal per part de la majoria de les comunitats autònomes, el que no és estrany tenint en compte que no hi ha conferències sectorials horitzontals, sense l'Estat, en les que es puguin generar acords. Com que tampoc es perceben iniciatives en aquest sentit, sembla fàcil concloure que a les CCAA ja els va bé una relació bilateral, en la que el protagonisme dels actors polítics autonòmics només es comparteix amb els estatals. Segurament, una pràctica multilateral horitzontal podria semblar perillosa per als que creuen que la disciplina de partit té un valor superior a l'autogovern de les CCAA. En qualsevol cas, no s'aprofiten les oportunitats que podria generar la cooperació horitzontal.

## **3. L'activitat de les Comissions Bilaterals de Cooperació**

### **3.1. Plantejament general**

Les Comissions Bilaterals tenen cobertura legal expressa en la Llei 30/1992 a partir de la seva reforma al 1999. Tanmateix, bona part dels nous Estatuts d'Autonomia –seguint l'estela de l'Estatut català (art. 183 EAC)- han optat per enfortir les seves funcions i posició i donar rang estatutari a la Comissió Bilateral de Cooperació de la Comunitat amb l'Estat, tal com ara Andalusia (art. 220 EAAnd), Illes Balears (art. 117 EABal), Aragó (art. 90 EA Arag) i Castella i Lleó (art. 59 EA CL). Un any després de l'entrada en vigor d'alguns nous Estatuts no es detecten encara -i d'acord amb les dades del BOE- canvis importants en l'activitat d'aquestes Comissions. Tanmateix, d'altres fonts, com ara la pàgina web del MAP, premsa, o debats parlamentaris, informen de reunions d'aquestes Comissions -sobretot en el cas de Catalunya- que no tenen visibilitat al BOE i que permeten pensar en

un increment de la regularitat de les reunions d'aquest òrgan a partir del nou text estatutari.

Ara per ara, la incidència del nous Estatuts en l'activitat de les Comissions Bilaterals amb visibilitat als mitjans oficials rau en aspectes d'organització i funcionament d'aquest òrgan. Tant a Catalunya com a Andalusia hi ha acords dels respectius Governos sobre designació de representants a les Comissions Bilaterals. La determinació de la composició d'aquestes Comissions i l'adopció d'una reglamentació de la seva organització i funcionament marca aquesta nova etapa com a òrgans estatutaris. Tanmateix, encara és massa aviat per veure si aquesta voluntat política provoca noves dinàmiques en l'activitat d'aquestes Comissions en el seu conjunt i quina incidència això pot tenir en d'altres instruments cooperatius, en particular, en la xarxa de Conferències Sectorials, o en l'activitat convencional amb l'Estat.

L'activitat de les Comissions Bilaterals durant aquest any amb visibilitat al BOE es centra en la resolució extrajudicial de conflictes, ja que sobre aquest extrem, com s'ha assenyalat, hi ha un mandat de publicitat al BOE dels acords en aquesta matèria. La bilateralitat que s'expressa a través d'aquests òrgans no pot ser objecte de retret constitucional, ja que la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional a partir de la seva reforma al 2000 atribueix de forma expressa la funció preventiva de conflictes a les Comissions Bilaterals de Cooperació. Segons l'article 33.2 LOTC, el President del Govern i els Governos autonòmics, abans d'interposar recurs d'inconstitucional, poden optar per intentar resoldre el conflicte relatiu a una llei o norma amb força de llei negociant al si de la Comissió Bilateral de Cooperació entre l'Administració General de l'Estat i la respectiva Comunitat Autònoma. Fins ara, aquesta funció ha representat el gruix de l'activitat d'aquestes Comissions –contemplades en el seu conjunt- des de 2000 i les dades de 2007 avalen que continua sent-ho aquest any.

### **3.1.1. La convocatòria de les Comissions Bilaterals en el supòsit de prevenció de conflictes i els sectors objecte de discrepància**

D'acord amb les dades del BOE, es confirma que aquestes Comissions es convoquen per intentar resoldre discrepàncies sorgides majoritàriament entorn a lleis autonòmiques. Aquest extrem permet pensar que és l'Estat qui activa més la convocatòria d'aquestes Comissions. Això confirma una tendència sobre la convocatòria d'aquests òrgans. Un històric de l'activitat de les Comissions Bilaterals des de 2000 –data en comencen a tenir *ex lege* la funció preventiva de conflictes- constata que efectivament és l'Estat qui més sovint demana la convocatòria. Aquesta tendència pot resultar lògica ja que l'Estat té 17 legisladors autonòmics, però també pot avalar la idea de que el poder central utilitza els instruments cooperatius –com ara també les Conferències Sectorials- per fer-se present i liderar fent ús de la competència de convocatòria d'aquests òrgans.

-Al 2007, l'Estat ha plantejat a les Comissions Bilaterals discrepàncies sobre la constitucionalitat d'un total de vuit lleis autonòmiques en els sectors de transports, comerç, serveis socials o àmbit tributari. Les CCAA han vist problemes de constitucionalitat en quatre lleis estatals sobre Parcs Nacionals, sector energètic i sobre defensa de la competència. És habitual que més d'una Comunitat detecti problemes de constitucionalitat en una mateixa llei estatal i activi la respectiva Comissió Bilateral per tractar-ho. Així mateix, cal destacar la importància política del contingut d'algunes de les lleis que són objecte de discrepàncies<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> L'Estat ha qüestionat a la Comissió Bilateral amb la Comunitat Valenciana la primera llei de desenvolupament del nou Estatut en matèria de règim econòmic matrimonial valencià; a la Comissió



### 3.1.2. Els resultats de la funció de prevenció de conflictes

La visibilitat de l'activitat preventiva de conflictes de les Comissions Bilaterals al BOE rau en dos tipus d'acords:

-un primer acord d'inici de negociacions, amb designació d'un grup de treball i la comunicació al Tribunal Constitucional d'aquest acord, així com la seva publicació al BOE i al Diari Oficial de la Comunitat corresponent i

-un eventual acord ulterior de proposta de solució de les discrepàncies.

Sobre un total de dotze lleis –estatals i autonòmiques- sobre les que s'han plantejat discrepàncies en el si de les Comissions Bilaterals només en cinc casos hi consta un acord de resultat amb un compromís de promoure la modificació de precepte qüestionat, o bé reinterpretar-lo en la seva aplicació. No se sap què passa si no hi ha acord ulterior de proposta de solució de discrepàncies. Hi ha supòsits on potser no s'ha esgotat el termini negociador de la Comissió Bilateral. En d'altres casos, potser el fracàs de les negociacions determina la interposició final del recurs davant del Tribunal Constitucional, una dada que només és possible verificar si es confirma la admissió a tràmit de l'eventual recurs. Des del punt de vista polític, seria bo no només que les Comissions Bilaterals difonguin la proposta de solució de discrepàncies, sinó també que procedeixin d'igual manera si es constata la impossibilitat de pactar per la pròpia seguretat dels respectius Governos i perquè els ciutadans han de poder saber si els seus dirigents han estat o no capaços de posar-se d'acord.

-Com s'ha avançat, el contingut de l'acord d'aquests òrgans de proposta de resolució oscil·la entre un pacte sobre una determinada interpretació del precepte (Llei d'Andalusia 6/2006, de Serveis Ferroviaris, Llei de Galícia 13/2006, d'horaris comercials), o bé el compromís de promoure la reforma dels preceptes legals qüestionats (Llei de les Illes Balears 25/2006, sobre mesures tributàries i administratives, Llei balear 22/2007, de contaminació acústica i Llei de Catalunya 13/2006, de prestacions socials de caràcter econòmic). Cal destacar que en cap cas s'ha assolit un acord de proposta de resolució de les discrepàncies sobre lleis estatals (en allò que de moment consta).

Els acords de resolució de discrepàncies –ja sigui via reinterpretació, o bé instant la modificació del precepte- són sempre sobre lleis autonòmiques. Aquests acords de proposta de promoure la reforma d'un precepte legal ja aprovat s'adrecen, doncs, al legislador autonòmic. Tot i l'existència d'un acord de Comissió Bilateral, aquest acord assolit per membres dels respectius executius no és vinculant pel Parlament corresponent qui té la potestat legislativa en l'àmbit de les seves competències.

D'acord amb les dades del BOE, no es pot constatar que hi hagi una connexió entre l'activitat de les Comissions Bilaterals i el signe polític dels respectius Governos. L'inici de negociacions, cas de discrepàncies, es detecta tant amb Comunitats governades pel mateix partit polític que el que dirigeix l'Estat, com en aquelles governades per un partit de signe diferent.

Tanmateix, sí sembla més fàcil arribar a propostes de resolució de les controvèrsies amb aquelles Comunitats governades pel mateix partit que el que governa a nivell estatal. Amb

---

Bilateral amb Canàries, la Comunitat ha qüestionat la Llei estatal de Parcs Nacionals -un sector important en aquesta Comunitat- i l'Estat ha plantejat discrepàncies sobre la Llei Tributària autonòmica, un àmbit també prou rellevant de l'autogovern canari.

cap Comunitat Autònoma governada pel principal partit de l'oposició ha estat possible arribar a compromisos de resolució de les discrepàncies, almenys amb les dades ara per ara disponibles. A la Comissió Bilateral entre l'Estat i les Illes Balears s'han iniciat negociacions per resoldre discrepàncies sota un Govern del PP però s'han arribat a acords de resolució sota el nou Govern de signe diferent a l'anterior.

Vistes les funcions relacionades amb la prevenció de conflictes, convé reiterar que l'explotació de les dades del BOE només permet valorar una part de l'activitat d'aquestes Comissions. El mandat legal de publicitat als mitjans oficials sols afecta a acords de les Comissions Bilaterals relacionats amb la funció preventiva de conflictes en els termes examinats<sup>33</sup>. Per tant, la visibilitat que tenim de l'activitat de les Comissions Bilaterals és asimètrica o molt parcial respecte del que és el conjunt global de la seva activitat.

-A tall d'exemple, sobre la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, al BOE només consta una reunió – de 16 d'abril de 2007- on s'adopta el reglament intern de funcionament i la proposta de resolució de discrepàncies respecte de la Llei catalana sobre prestacions socials de caràcter econòmic. Però la pàgina institucional del MAP o la premsa recullen dues reunions més: la sessió constitutiva de 26 febrer de 2007, una segona reunió, de 16 d'abril per l'aprovació del reglament intern i la reunió de 17 de juliol amb temes com traspassos a Catalunya, entre ells serveis ferroviaris de rodalies, calendari pel traspàs de rodalies, traspàs de la gestió de l'Hospital Clínic de Barcelona i creació de noves ponències per ampliar els traspassos. Per mandat estatutari, la Comissió Bilateral ha de fer una memòria que ha de presentar als respectius Governos. El propi reglament intern de la Comissió Bilateral preveu que els seus acords podran rebre publicitat al BOE i al DOGC si ambdues representacions ho entenen oportú després considerar el contingut del mateix i els seus efectes.

A l'espera de veure com es concreten aquestes previsions, resulta convenient institucionalitzar la difusió d'un mínim d'informació sobre les Comissions Bilaterals. Òbviament, els acords adoptats en el si d'aquests òrgans moltes vegades tenen un contingut molt polític que no pot transcendir, ni pot tenir la transparència que sí tenen d'altres instruments de col·laboració més tècnics com són els convenis amb l'Estat. Tanmateix, correspondria als poders públics posar a disposició dels ciutadans per canals institucionals aquest mínim d'informació sobre aquests òrgans, més enllà de referències de premsa i de mitjans de comunicació.

Finalment, volem destacar que les Comissions Bilaterals són previstes com a òrgans verticals. No existeixen Comissions Bilaterals entre CCAA, ni tampoc una previsió normativa similar a la que hi ha a la LOTC per resoldre conflictes entre elles. Les previsions de la LOTC estan acotades a Comissions Bilaterals entre l'Administració General de l'Estat i una Comunitat Autònoma. En aquests casos, possiblement les CCAA han de recórrer a mecanismes informals. Una vegada més es constata la manca d'estructures permanents entre Comunitats i la tendència recurrent a posar en xarxa instruments cooperatius clarament verticals a l'Estat autonòmic. El dèficit d'horitzontalitat és palès no només en l'activitat convencional, sinó molt més clarament en la manca d'estructures de col·laboració orgànica entre Comunitats.

### **3.2. La nova Comissió Bilateral Generalitat-Estat**

---

<sup>33</sup> Cal destacar la ubicació poc adient de la col·laboració al BOE. Les disposicions sobre nomenament de representants a les Comissions Bilaterals apareixen a "Personal", mentre que els Acords de la Comissió Bilateral reben publicitat a la secció "Otras disposiciones" (secció on apareixen també el convenis entre l'Estat i les Comunitats). Una secció pròpia als Butlletins Oficials sobre "Col·laboració amb les Comunitats Autònomes" reflectiria millor el significat actual de les relacions intergovernamentals a l'Estat autonòmic, faria més sistemàtica la informació sobre ella i també més intel·ligible el propi fenomen de la cooperació.

### 3.2.1. Constitució i activitat

Durant l'any 2007 s'han posat de manifest noves dinàmiques d'organització i funcionament després de l'entrada en vigor de l'Estatut de 2006, que han dut a la creació i posada en funcionament, juntament amb les altres comissions bilaterals que preveu el text estatutari, de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat. L'Estatut ha generat la voluntat política per posar en marxa la nova Comissió i ha estat el 2007 el moment d'institucionalització i *normativització* de la seva organització i funcionament.

La Comissió Bilateral ha celebrat tres reunions durant l'any 2007. La primera reunió, constitutiva de la Comissió, que va tenir lloc a Madrid, el 26 de febrer de 2007; la segona, celebrada a Barcelona el 16 d'abril de 2007, de caràcter extraordinari i d'aprovació del Reglament i la tercera, que va tenir lloc a Madrid el 17 de juliol de 2007.

-El nombre de reunions és un indicador del canvi produït respecte a la situació prèvia. Segons dades del MAP, la Comissió Bilateral de Cooperació Administració de l'Estat-Generalitat de Catalunya es va reunir durant un període de vint anys un total de 17 reunions (11 en els primers dos anys), cosa que denota l'activitat escassa i decreixent d'aquest òrgan. No sols el nombre de reunions de la nova Comissió mostra més regularitat i, per tant, la voluntat d'utilitzar aquesta plataforma, sinó també el contingut d'aquestes reunions<sup>34</sup>.

-Cal remarcar també la composició de la nova Comissió Bilateral. Es preveu que estigui integrada per un nombre igual de representants de l'Estat i Generalitat. La composició ha estat fixada en 12 membres<sup>35</sup>.

-La voluntat de configurar un veritable òrgan de relació intergovernamental ha quedat reflectida al nou reglament, on de forma expressa es preveu que els membres de la Comissió no poden tenir rang inferior de Secretaria d'Estat o Subsecretaria (per part de l'Estat) i Secretaria General o Secretaria sectorial (a la representació de la Generalitat). En línees generals, aquest nivell s'ha mantingut en les reunions que han tingut lloc fins ara.

La Presidència de la Comissió Bilateral és alternativa en torns d'un any i li correspon al seu titular convocar les reunions, fixar l'ordre del dia amb la conformitat de la Presidència de l'altra representació i presidir i dirigir les sessions de la Comissió. Durant el primer any de constitució de la Comissió Bilateral la Presidència ha estat exercida per l'Estat. La

---

<sup>34</sup> La pròpia definició que fa l'Estatut de les funcions de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat ja posa de manifest el seu àmbit d'actuació general que fan referència o bé a la col·laboració entre la Generalitat i l'Estat per al millor desplegament de les competències respectives, a la participació de la Generalitat en processos, institucions, òrgans estatals quan fa referència o afecta a les seves competències pròpies, o bé a evitar la conflictivitat en aquests àmbits d'intersecció que es poden produir entre les competències estatals i les autonòmiques.

<sup>35</sup> Els representants de l'Estat són els titulars del Ministeri d'Administracions Públiques, que exerceix la Presidència de la representació estatal i de la Secretaria d'Estat per a la Unió Europea, de la Secretaria d'Estat d'Hisenda i Pressupostos, de la Secretaria d'Estat d'Infraestructures i Planificació, de la Secretaria d'Estat de Cooperació Territorial i de la Delegació del Govern a Catalunya. Exerceix la Secretaria, el titular de la Direcció General de Cooperació Autonòmica. Els representants de la Generalitat són el titular del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, que ostenta la Presidència de la representació catalana i el titular del Departament d'Economia i Finances, del Departament de Governació i Administracions Públiques i de la Secretaria de Govern, que són membres permanents. En són membres no permanents, dos membres més en funció dels temes a tractar, que fins ara han estat normalment, el titular del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, de la Delegació del Govern o el titular d'alguna altra Conselleria. Exerceix la Secretaria el titular de la Secretaria de Relacions Institucionals i Participació. Els membres de la Comissió Bilateral han estat nomenats per l'Acord GOV/22/2007, de 6 de febrer, (DOGC 4822 de 15.2.2007), modificat per Acord GOV/81/2007 (DOGC 4901, de 11.6.2007), i l'Ordre PRE/261/2007, de 9 de febrer (BOE núm. 38, de 13 de febrero de 2007)

secretaria permanent s'exerceix de forma conjunta per dos càrrecs directius, un en representació de l'Estat i l'altre en representació de la Generalitat i li corresponen les funcions de preparació de les reunions, d'elaborar les actes, distribució de documentació, intercanvi d'informació i seguiment de les activitats dels òrgans de suport i informar la Comissió d'aquestes actuacions.

-Els acords de la Comissió s'adoptaran de conformitat amb les dues representacions i es formalitzaran amb la firma dels titulars de les dues Secretaries i els titulars de les Presidències de les dues representacions. Els acords, si es considera adequat, es poden publicar al Butlletí Oficial de l'Estat i al Diari Oficial de la Generalitat. Les actes es fan de forma consensuada per la Secretaria Permanent i seran visades per la presidència. Hauran de fer constar els assistents, l'ordre del dia, els principals punts de deliberació i els acords i conclusions als que s'hagi arribat. S'estendran en duplicat exemplar i es redactaran en català i en castellà.

El nou reglament de la Comissió Bilateral és un cas d'autoregulació ja que ha propi òrgan aprova el seu reglament intern, en concret en el si de la reunió de 16 d'abril de 2007<sup>36</sup>.

Cal destacar la seva organització interna amb la creació de quatre subcomissions de caràcter permanent. Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes, Subcomissió de Col·laboració i Cooperació, Subcomissió d'Infraestructures i Equipaments i la Subcomissió d'Assumptes Europeus i Acció Exterior<sup>37</sup>.

-Les Subcomissions estan formades pels titulars de la Presidència i de la Secretaria de les dues representacions de la Comissió Bilateral i totes les subcomissions han creat els corresponents grups de treball excepte en el supòsit de la Subcomissió d'Assumptes Europeus i Acció Exterior que ha creat en el seu si dos grups de treball, un corresponent a Assumptes de la Unió Europea i un corresponent a Acció Exterior. Els grups de treball estan formats per quatre representants de cada part excepte el Grup de Treball d'Infraestructures i Equipaments que està format per sis representants de la Generalitat i sis de l'Administració de l'Estat.

En l'àmbit de seguiment normatiu i conflictivitat la Subcomissió té funcions de prevenció d'eventuals controvèrsies competencials a través diverses tasques<sup>38</sup>. També ha assumit la solució extraprocessal de controvèrsies, funció que d'acord amb l'article 33.2 LOTC corresponia a l'anterior Comissió Bilateral de Cooperació<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> La seva forma d'elaboració i el seu contingut –marcat pel caràcter conjunt i consensuat en la seva organització, forma de treball i adopció d'acords- reflecteixen la voluntat de crear un espai estable entre els dos Governos per buscar la trobada i l'acord. Cal tenir en compte que l'Estatut defineix la Comissió Bilateral com el marc permanent de relació entre el Govern de la Generalitat i el Govern de l'Estat.

<sup>37</sup> La organització interna doncs, de la Comissió Bilateral, és un reflex dels diferents àmbits d'actuació que té la Comissió que es dota d'aquesta manera dels òrgans de suport necessari per desenvolupar les seves funcions segons es centrin en l'àmbit normatiu per evitar conflictes competencials, en l'articulació de mecanismes de col·laboració, cooperació i participació, en el seguiment i la participació en la política europea i exterior i en l'àmbit de les infraestructures i els equipaments.

<sup>38</sup> L'intercanvi d'informació sobre les previsions d'avantprojectes de llei, la remissió de textos normatius en tramitació i mitjançant la formulació de cartes de cooperació que exposen les consideracions d'ordre competencial i fa el seguiment de les discrepàncies i de les diferents propostes de solució. Amb el desenvolupament d'aquesta funció s'inicia una nova forma de treball basada en l'intercanvi previ d'informació amb l'accés a projectes normatius que es troben en fase d'elaboració i que permet l'exposició d'eventuals controvèrsies en un moment previ a l'aprovació de la norma.

<sup>39</sup> La disposició final del Reglament de la Comissió Bilateral: "D'acord amb el que estableix l'article 183.2 de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, la Comissió Bilateral Generalitat-Estat succeeix la Comissió Bilateral de Cooperació Administració General de l'Estat-Generalitat de Catalunya, constituïda el 7 de maig de 1987."

-Aquesta funció implica que en el si de la Subcomissió s'obrin negociacions d'acord amb l'article 33.2 LOTC, en aquells supòsits en què l'Estat o el Govern d'una comunitat autònoma considera que existeixin motius fundats per interposar un recurs d'inconstitucionalitat, dins del termini de tres mesos que la norma concedeix per interposar el recurs, pot instar l'adopció de l'acord de la Subcomissió perquè s'iniciïn negociacions que es podran perllongar durant sis mesos, esgotat el qual es podrà interposar el recurs d'inconstitucionalitat o, si s'ha arribat a un acord per resoldre la discrepància, es podrà adoptar un acord formal<sup>40</sup>.

Així mateix, la Subcomissió exerceix també altres funcions:

-de depuració de controvèrsies competencials formalitzades davant el Tribunal Constitucional a fi de dur el seguiment i la revisió periòdica de la vigència de les controvèrsies ja formalitzades per analitzar aquells supòsits en què és possible el desistiment total o parcial de l'acció, o en què es pot sol·licitar que es declari la desaparició de l'objecte de la controvèrsia per modificacions normatives o altres circumstàncies.

-i també assumeix funcions d'anàlisi de les controvèrsies competencials formalitzades i resoltes pel Tribunal Constitucional per tal d'examinar propostes que s'elaborin de forma conjunta per les dues administracions a partir dels pronunciaments del Tribunal Constitucional amb la finalitat de prevenir noves controvèrsies competencials i per aplicar la doctrina i les resolucions del Tribunal.

En l'àmbit de la col·laboració, la cooperació i la participació la Comissió Bilateral, a través de la Subcomissió de Col·laboració i Cooperació, ha dut a terme una activitat d'anàlisi de les previsions estatutàries que fan referència a instruments de col·laboració, que es remunten a l'impuls de mecanismes de cooperació entre l'Estat i la Generalitat o que recullen la participació de la Generalitat en processos de presa de decisions o en organismes estatals per tal d'instar als diferents departaments o ministeris el desplegament d'aquests instruments.

D'altra banda, s'ha adoptat un acord sobre l'intercanvi d'informació en matèria de convenis de col·laboració i cooperació que implica la posada en comú dels convenis signats per cada una de les parts per tal de fer-ne el seguiment i censar-los<sup>41</sup>. També en matèria de col·laboració i cooperació, s'ha adoptat un acord sobre el seguiment de les conferències sectorials i dels altres òrgans consultius multilaterals de l'Estat en què participi la Generalitat<sup>42</sup>.

Des de la Comissió Bilateral també s'ha analitzat o impulsat l'establiment de mecanismes de col·laboració en àmbits concrets i que han dut a la constitució de grups de treball per a

---

<sup>40</sup> Durant l'any 2007 s'ha aprovat un únic acord per utilitzar el procediment previst a l'article 33.2 LOTC previ a la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat i ha estat a iniciativa de la Generalitat i en relació amb la Llei orgànica 9/2007, de 8 d'octubre, de modificació de la Llei orgànica del règim electoral general. L'acord d'inici de les negociacions es va adoptar per la Subcomissió el 28 de desembre de 2007.

<sup>41</sup> La Comissió Bilateral pretén amb aquest mecanisme poder disposar d'informació comuna sobre les actuacions a les que s'han compromès l'Estat i la Generalitat i l'import que representen, extrems importants per l'acció de govern i de l'exercici de competències.

<sup>42</sup> Aquest acord implica l'establiment d'un mecanisme periòdic i continu d'intercanvi d'informació en matèria de relacions institucionals multilaterals per tal de disposar d'una informació completa de totes les conferències sectorials, que inclou les convocatòries i ordres del dia i la posterior remissió de les actes i els acords adoptats.

l'estudi d'àmbits de col·laboració específics i a l'adopció per part dels òrgans competents de mecanismes de col·laboració<sup>43</sup>.

En l'àmbit de la Unió Europea i en compliment de les previsions de l'article 185 EAC, l'Estat va informar a la representació catalana sobre el desenvolupament del procés de negociacions, en el si de la Conferència Intergovernamental, per a la reforma dels Tractats de la Unió Europea. El Govern de la Generalitat va formular amb posterioritat un document amb les observacions referents a la revisió dels tractats que va ser lliurat pel president de la Generalitat al secretari d'Estat per la Unió Europea.

La Comissió Bilateral ha centrat la seva activitat durant l'any 2007 en aquests àmbits i ha intervingut també de forma molt notòria en l'impuls del procés de traspassos<sup>44</sup>.

-Es detecta que el nou Estatut ha propiciat noves dinàmiques amb la nova Comissió Bilateral i aquest òrgan ha impulsat una funció que l'Estatut, almenys de forma expressa, no li assigna. El nou Estatut d'Autonomia preveu un llistat de funcions i una clàusula per la qual la Comissió Bilateral pot entendre qualsevol qüestió d'interès comú que plantegin les parts i aquesta clàusula oberta permet que en el si de la Comissió Bilateral es pugui impulsar el procés de traspassos amb l'adopció d'acords polítics sobre les bases dels traspassos que s'han de negociar i si correspon sobre el contingut funcional dels mateixos, nodrint l'activitat de la Comissió Mixta de Traspassos que és l'òrgan competent per formalitzar finalment els traspassos (STC 76/1983 (LOAPA) [FJ 28]).

-S'ha impulsat la negociació en diversos àmbits que han donat lloc a els corresponents acords de traspassos adoptats en el si de la Comissió Mixta de Transferències i publicat mitjançant reials decrets de l'Estat<sup>45</sup>. D'altra banda, en altres àmbits les negociacions estan en curs, en diferents fases segons la complexitat de la matèria i la data d'inici de les negociacions. S'han impulsat i s'estan desenvolupant els treballs d'estudi i negociació en àmbits d'important rellevància social i competencial com en matèria d'immigració, comunicacions electròniques, beques i ajuts a l'estudi, Inspecció de Treball, serveis ferroviaris, entre d'altres.

---

<sup>43</sup> S'han adoptat els següents actes: Declaració conjunta del Govern de l'Estat i del Govern de la Generalitat, de 18 d'abril de 2007, per a implementar les noves competències de la Generalitat en matèria de Registres i Notaries, en virtut de la qual la Generalitat convoca, gestiona i resol els concursos de provisió de notaries i registradors; Conveni subscrit en el si de la Junta de Seguretat el 27 de desembre de 2007, entre el Ministeri de l'Interior i el Departament d'Interior en matèria de seguretat privada; Conveni de col·laboració entre el Departament d'Interior i Relacions Institucionals i Participació i el Consell de Seguretat Nuclear en matèria d'emergències radiològiques, que s'estava ultimant els darrers dies d'any.

<sup>44</sup> Ja des de la primera reunió es va presentar una relació dels traspassos que d'acord amb el text de l'Estatut s'han d'impulsar i aprovar per desplegar el text estatutari i s'ha instat la constitució de ponències i grups de treball per a l'anàlisi i la negociació dels traspassos de funcions i serveis. Aquesta orientació ha tingut un important ressò mediàtic i que s'ha considerat un reflex del ritme del desplegament de l'Estatut.

<sup>45</sup> Vg. RD 1266/2007, de 24 de setembre, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria de declaració d'utilitat pública de les associacions i aplicació dels beneficis fiscals a les associacions i fundacions; RD 1267/2007, de 24 de setembre, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya relatius a l'Hospital Clínic i Provincial de Barcelona; RD 1268/2007, de 24 de setembre, sobre ampliació de mitjans traspassats a la Generalitat de Catalunya en matèria d'agricultura: gestió control i pagament d'ajut comunitari a les organitzacions de productors de fruites i hortalisses d'àmbit superior a Catalunya. RD 1404/2007, de 29 d'octubre, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació i gestió del litoral (autoritzacions i instal·lacions marítimes); RD 1405/2007, de 29 d'octubre, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya relatives a l'assignació de l'ISBN (International Standard Book Number) i de l'ISSN (International Standard Serial Number).

En darrer terme cal assenyalar que en el si de la Comissió Bilateral també es va constituir el Grup de Treball sobre metodologia per al càlcul de les inversions<sup>46</sup> que va aprovar la metodologia que permet concretar la inversió de l'Estat a Catalunya en infraestructures per a un període de set anys, el mes de setembre de 2007.

La Comissió Bilateral ha vingut, doncs, des de la seva posada en funcionament, desenvolupant llurs funcions en àmbits diversos, destacant l'èmfasi que han tingut els traspassos de funcions i serveis. Cal tenir en compte que un any és un període breu per poder valorar l'orientació funcional de la Comissió Bilateral i que caldrà fer el seguiment dels acords ja adoptats, de l'activitat de les subcomissions i grups de treballs i de les funcions que exerceixi d'ara en endavant.

### **3.2.2. Principals dificultats**

La Comissió Bilateral és un òrgan sense adscripció sectorial que ha de preparar i donar resposta a problemes normalment específics. Això implica la necessitat d'un treball tècnic previ i posterior a les reunions d'aquest òrgan. La Comissió Bilateral s'ha dotat de subcomissions i grups de treball per garantir el desenvolupament d'aquestes funcions però més enllà d'això, és un òrgan que necessita, per al seu òptim funcionament, uns nivells de coordinació interdepartamental dins de cada una de les parts molt considerable.

-Es detecta encara un nivell d'informació i de coordinació desigual a l'Administració de l'Estat que a Catalunya. El Ministeri d'Administracions Públiques gaudeix per les seves funcions d'una informació dels diferents Ministeris superior a la que disposa la Generalitat, que no ha estat fins desembre de 2003, que es va dotar d'un Departament en matèria de relacions institucionals que assumeix aquestes funcions d'informació i de coordinació interna de les relacions de col·laboració entre els departaments de la Generalitat i els ministeris.

Des del punt de vista de les relacions horitzontals, s'han constituït fins ara els òrgans equivalents a Andalusia i Aragó. La creació d'aquestes Comissions està generant una col·laboració horitzontal, tot i que informal, ja que les CCAA on es creen aquests òrgans s'han adreçat a la Generalitat per intercanviar informació i documentació. De fet, algunes dades apunten que la Comissió Bilateral Junta d'Andalusia-Estat està assolint una orientació similar a la catalana<sup>47</sup>. Es tracta d'una experiència que pot crear l'existència i la consciència d'un interès autonòmic necessari per incrementar la encara precària col·laboració entre CCAA.

Un tema cabdal en el futur és la incidència de les noves Comissions Bilaterals en els instruments cooperatius multilaterals, en particular, la seva relació amb les conferències sectorials. Amb només un any transcorregut des de la constitució i posada en funcionament de la nova Comissió Bilateral Generalitat-Estat és difícil oferir resultats clars en aquest punt, però s'ha plantejat alguns temes que permeten veure ocasions i potencialitats de la Comissió Bilateral.

---

<sup>46</sup> El Grup de Treball es basa en les previsions de la disposició addicional tercera de l'Estatut d'Autonomia que recull el règim aplicable a les inversions de l'Estat a Catalunya en infraestructures i en la Llei 42/2006, de 28 de desembre, de Pressupostos Generals de l'Estat per al 2007 que estableix que la Comissió Bilateral posarà en marxa la metodologia a utilitzar per a determinar el compliment de la disposició addicional tercera esmentada.

<sup>47</sup> Fins ara, la Comissió Bilateral Junta d'Andalusia-Estat, s'ha reunit en dues ocasions i destaca de l'activitat desenvolupada el traspass de funcions relatives a la conca del Guadalquivir que va ser acordat en la reunió de 12 de novembre de 2007.

### 3.2.3. Visibilitat

La Comissió Bilateral representa una cooperació de nivell polític; els treballs d'ordre tècnic no acostumen a transcendir ni a ser publicitats. La visibilitat de la Comissió Bilateral als mitjans oficials sols afecta els acords de la Comissió Bilateral relacionats amb la funció preventiva de conflictes i el propi Reglament de la Comissió<sup>48</sup>. En tot cas, el Reglament preveu però que els seus acords podran rebre publicitat al BOE i al DOGC si ambdues representacions ho entenen oportú després de considerar el contingut del mateix i els seus efectes. A la pràctica, aquestes previsions encara han de concretar-se. D'altra banda, el propi Estatut preveu l'elaboració d'una memòria anual que es traslladarà al Govern de la Generalitat, al Govern de l'Estat i al propi Parlament de Catalunya (art. 183.3 EAC).

-Sembla ser que la publicació del Reglament als diaris oficials és una opció que no serà seguida per d'altres Comunitats que han avançat la seva intenció, de moment, de no publicar aquesta norma interna. El MAP ha generat fa temps una visibilitat institucional que ara també trobem a Catalunya i que haurà també d'existir a les altres CCAA (vegeu les pàgines web del MAP i del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació). Aquesta visibilitat institucional recull fonamentalment informació sobre la seva configuració i funcionament i notes de premsa. L'autopercepció dels actors indica que el grau de transparència de l'activitat de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat és notable, si bé sempre quedarà en aquest tipus d'òrgans una informació no visible atès que forma part de la negociació política.

### 3.2.4. Balanç i prospectiva

Un any d'existència de la nova Comissió Bilateral Generalitat-Estat és molt poc per valorar allò que ha representat i pot representar aquest òrgan de col·laboració, però des de la prudència d'aquesta dada, el balanç que es podria fer, en línees molt generals, és positiu. Representa una plataforma sense adscripció sectorial amb una enorme potencialitat funcional. Però sobretot representa una nova forma de treballar entre l'Estat i la Generalitat en un òrgan bilateral, on es negocia en peu d'igualtat, i que pot ser un punt de trobada, d'intercanvi d'opinions i eventualment d'acords. Tot això, requereix possiblement una reubicació dels papers de l'Estat i de les CCAA. Finalment, un tema força interessant que planteja el funcionament d'aquests nous òrgans és el de determinar els avantatges i inconvenients de la bilateralitat, en general. No pot descartar-se que s'obrin vies de d'asimetria arran dels acords bilaterals, que puguin suscitar reticències o dificultats en determinats àmbits o sectors.

---

<sup>48</sup> El Reglament ha estat publicat per Resolució IRP/3007/2007, de 28 de setembre, per la qual es dóna publicitat a l'Acord de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat pel qual s'adopta el Reglament de la Comissió, i la Resolució de 18 de setembre de 2007, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral Generalitat- Estado por el que se aprueba el Reglamento de dicha Comisión.



## V. ACTIVITAT SUBVENCIONAL DE L'ESTAT

### 1. Introducció. El marc competencial de l'actuació subvencional.

Els nous Estatuts, recollint la doctrina del Tribunal Constitucional en matèria de subvencions, i incorporant-la al bloc de la constitucionalitat, regulen amb detall aquesta qüestió. És el cas dels arts. 114 EAC, 45 EAAnd, o 79 EA Arag.

Pel que fa a l'art. 114 EAC, en aquest precepte es fa una classificació que coincideix conceptualment amb la doctrina constitucional (continguda en essència a la STC 13/1992). Es regula, en primer lloc, l'activitat de foment de la pròpia Generalitat (art. 114.1), i després la intervenció normativa i executiva de la Generalitat en les subvencions estatals i comunitàries europees, distingint si són o no territorialitzables (arts. 114.2 a 4). Potser la innovació més rellevant de l'article 114 de l'Estatut és la participació de la Generalitat en la determinació del caràcter no territorialitzable de les subvencions estatals i comunitàries europees.

Com s'ha dit, tot l'anterior té com a punt inicial de referència el marc elaborat per la jurisprudència constitucional per relacionar l'activitat pública de foment o, més concretament, la subvencional, amb l'exercici competencial, a través de la tipologia descrita al FJ 8 de la STC 13/1992.

-D'acord amb la sentència, cal distingir en primer lloc els supòsits en què l'Estat no té cap competència sobre la matèria objecte de la subvenció (cas, d'altra banda, en el qual acostuma a citar algun títol horitzontal) o només té una competència bàsica. En aquests casos, l'Estat només ha de poder fixar els objectius genèrics. Correspondrà a la Generalitat la concreció dels objectius, la regulació de les condicions d'atorgament, del procés de concessió, i tota la gestió, inclosa la gestió i concessió dels ajuts.

-En segon lloc, en el cas que l'Estat tingui la legislació i la Generalitat l'execució, ha de pertocar a aquesta la gestió de les subvencions.

Aquest mateix esquema s'aplica en el cas de les subvencions comunitàries.

Pot succeir que la subvenció no es pugui territorialitzar. En aquest cas, l'Estatut estableix que la Generalitat participa en la determinació del caràcter no territorialitzable, i en la gestió i tramitació dels ajuts i subvencions en els termes que fixi l'Estat<sup>49</sup>.

El problema, és clar, és que es faci una interpretació àmplia de les causes que justifiquen la no territorialització, cosa que podria subvertir el sistema de distribució competencial atès el notable condicionament que es pot arribar a exercir sobre les competències autonòmiques mitjançant la potestat subvencional estatal.

El que ha passat sovint a la pràctica és justament el contrari d'allò que la jurisprudència i ara l'Estatut diuen: són usuals els casos en què la intervenció que es reserva l'Estat va més enllà del que li permetria la seva competència, i els casos en què directament s'opta per no territorialitzar, amb un ventall d'excuses molt variat que passen per:

---

<sup>49</sup> L'article 114.5 EAC estableix que "la Generalitat participa en la determinació del caràcter no territorialitzable de les subvencions estatals i comunitàries europees. Així mateix participa, en els termes que fixi l'Estat, en la gestió i la tramitació d'aquests subvencions". En termes pràcticament idèntics vg. l'article 79.3 de l'EA d'Aragó i també l'article 45.3 EA d'Andalusia.

-la interpretació àmplia de les causes previstes pel TC (com ara assegurar la plena efectivitat de les mesures de foment, garantir la possibilitat d'obtenció dels fons per part dels destinataris, o evitar que s'ultrapassi la quantia global d'aquells).

-el recurs al caràcter supraautonòmic (real o creat per la pròpia convocatòria) dels organismes subvencionadors o dels destinataris.

-o l'abús del recurs a la recerca en els més diversos àmbits.

Davant d'això, quan arriba la corresponent sentència del TC corregint aquests abusos, ho fa molt tard i amb efectes merament *pro futuro*.

El problema s'agreuja quan les subvencions estatals impliquen cofinançament per part de les CCAA, doncs no només es condicionen les polítiques autonòmiques sinó, a més, el destí dels seus recursos, atès que les CCAA acaben posant recursos propis a disposició de programes estatals<sup>50</sup>.

Finalment, cal remarcar que l'Estat ha regulat amb caràcter general les subvencions a través de la seva competència sobre bases del règim jurídic de les Administracions Públiques i procediment comú (art. 149.1.18 CE) a la Llei 38/2003, General de Subvencions. També ha regulat la fórmula de territorialització, incidint força directament en la forma d'aplicació de la STC 13/1992, a la Llei 47/2003, General Pressupostària, concretament a l'article 86, on s'han incorporat també els criteris d'excepció a la territorialització previstos a la jurisprudència, amb uns enunciats tan genèrics que donen un marge d'actuació a l'Estat gairebé discrecional.

-Cal remarcar especialment que ni la jurisprudència ni la legislació no exigeixen una justificació de les causes de no territorialització, sinó simplement que aquesta es "dedueixi" de la naturalesa de l'ajut. Fora necessari, doncs, reformar aquestes normes per precisar una mica més els criteris generals, donar més seguretat jurídica i, especialment, adequar aquesta normativa als nous Estatuts.

## **2. La realitat de l'activitat subvencional en relació a les categories establertes per l'EAC i la jurisprudència constitucional d'acord amb el títol competencial<sup>51</sup>.**

---

<sup>50</sup> Dels 1350 convenis i acords autoritzats al 2006, 963 tenien compromisos financers, el que representa el 71% del total del convenis autoritzats. D'altra banda, d'aquests 1350 convenis, 721, és a dir, el 53%, eren amb aportació financera autonòmica, és a dir, cofinançats. A més, en 76 casos, el 5.6% del total, el finançament era totalment autonòmic (Font: Informe sobre els convenis de col·laboració Estat-Comunitats Autònomes tramitats durant 2006 (MAP; hi ha una segona edició de 2007).

La comptabilització de l'activitat subvencional de l'Estat es presenta sovint, i així es fa en les dades del MAP, de manera separada de l'activitat convencional, mentre que, d'acord amb les dades anteriors, s'hauria d'agregar per aconseguir una visió completa del fenomen. Al 2006, el volum de distribució de subvencions entre Comunitats Autònomes reconegut per l'Estat era de 4.141.142.710 euros, als quals s'han d'afegir els comptabilitzats com a aportacions a convenis, que serien 8.659.933.702 euros. Tot això sense comptar amb les subvencions que dona directament l'Estat.

<sup>51</sup> Cal tenir en compte que l'Estat no sempre cita els títols en els quals es recolza. Els exemples d'ajuts on s'invoça o no s'invoça el títol competencial no tenen relació amb la matèria objecte de l'ajut, ni tampoc amb l'òrgan convocant. Sembla més aviat que la invocació del títol competencial, sempre estatal, es fa quan pot ajudar a reforçar la justificació de la regulació de l'ajut, i si no, no es fa. No es fa, per exemple, a les Resolucions de 26 de gener de 2007, de l'Institut Nacional d'Arts Escèniques i de la Música on es convoquen ajuts a la dansa, la lírica i la música i al teatre i al circ. Tampoc al RD 441/2007, de 3 d'abril, pel qual s'aproven les normes reguladores de la concessió directa de subvencions a entitats i organitzacions que realitzen actuacions d'atenció humanitària a persones immigrants. No s'invoça títol competencial. Tot i que es justifica la subvenció al·legant que les activitats que es pretenen realitzar amb les subvencions

## 2.1. Exemples de subvencions estatals amb títol horitzontal i/o bàsic

En força supòsits el títol estatal invocat és el 149.1.13 CE. La seva invocació respon a la relació de la matèria amb sectors econòmics. Sovint l'Estat es concreta massa els objectius, es regulen les condicions d'atorgament o el procés de concessió, o l'Estat es reserva la gestió i concessió. Podem citar a tall d'exemple els següents:

-Reial Decret 1470/2007, de 2 de novembre sobre aplicació dels pagaments directes a l'agricultura i la ramaderia<sup>52</sup>.

-Reial Decret 1724/2007, de 21 de desembre, pel qual s'estableixen les bases reguladores de les subvencions destinades al foment de sistemes de producció de races ramaderes autòctones en règims extensius<sup>53</sup>.

-L'Ordre ITC/1044, de 12 d'abril, per la qual s'aproven les bases reguladores per a la concessió d'ajuts dirigits a projectes empresarials generadors d'ocupació, que promoguin el desenvolupament alternatiu de les zones mineres, per al període 2007-2012<sup>54</sup>.

-Ordre APA/3181/2007, de 30 d'octubre, per la qual s'estableixen les bases reguladores de les subvencions destinades a les organitzacions i associacions de criadors per a la conservació, millora i foment de les races pures de bestiar de producció<sup>55</sup>.

---

regulades en el RD es deriven de la necessitat d'atendre situacions de vulnerabilitat que amb caràcter excepcional poden concórrer en el col·lectiu de persones immigrants, després es reconeix que s'està establint un "marc regulador" que faciliti i agilitzi l'actuació davant situacions relacionades amb l'arribada d'immigrants. En realitat, la subvenció es refereix a la prestació d'uns serveis molt coincidents amb matèries de competència autonòmica, tal i com es reflecteix a l'art. 1.3 del RD, on es defineixen els serveis a prestar com "atenció sociosanitària d'urgència, acollida, subministrament de material per a cobrir necessitats bàsiques, ajuts econòmics bàsics, trasllat, i qualsevol altre servei que es consideri necessari". Un altre exemple en el qual no s'al·lega títol competencial és el de l'Ordre TAS/1043/2007, de 18 d'abril, per la qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions sotmeses al règim general de subvencions de l'àrea d'integració dels immigrants, sol·licitants d'asil i altres persones amb protecció internacional del Ministeri de Treball i Assumptes Socials. Els beneficiaris són entitats i ONG d'àmbit d'actuació estatal, i l'objecte és la realització de programes que fomentin la integració sociolaboral del col·lectiu de persones immigrants.

<sup>52</sup> Aquest Reial Decret deroga la regulació fins ara continguda en els RRDD 1617/2005 i 1618/2005, sobre aplicació del règim de pagament únic i altres règims d'ajuts directes a l'agricultura i a la ramaderia. El sistema de pagament únic està impugnat ja al recurs d'inconstitucionalitat plantejat pel Govern de la Generalitat contra l'article 120 de la Llei 62/2003, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social. Cal tenir en compte que la pròpia norma europea, Reglament (CE) 795/2004, permet un sistema de pagament únic no centralitzat respectuós amb les competències de la Generalitat en matèria d'agricultura.

<sup>53</sup> Els beneficiaris d'aquests ajuts són les persones físiques o jurídiques titulars d'explotacions ramaderes registrades. El títol estatal invocat és el 149.1.13 CE. Tanmateix, tot i que la tramitació i la gestió és autonòmica, l'Estat fixa tota la regulació, inclosos tots els criteris objectius d'atorgament de la subvenció, per la qual cosa no es respectaria aquí l'establert per l'article 114 EAC en relació amb el 116 EAC, on es preveuen les competències exclusives de la Generalitat en matèria de ramaderia.

<sup>54</sup> El títol invocat explícitament és el 149.1.13 CE, tota la regulació i gestió és estatal, concretament de l'"Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras". No hi ha territorialització ni cap esment a convenis ni a conferència sectorial, tot i que als annexes de l'Ordre es posa de manifest la seva aplicació a determinats municipis concrets de l'Estat, i per tant seria fins i tot fàcil la seva territorialització. La norma està molt emmarcada en els procediments de la Unió Europea d'ajuts d'estat transparents. Es cita com a habilitació per atorgar aquests ajuts sense territorialitzar la Llei 66/1997 de Mesures Fiscals i Administratives, on es va crear l'esmentat Institut. En aquests ajuts l'Estat fixa totes les condicions i es regula i es reserva l'execució a l'Estat, sense tenir en compte la competència autonòmica compartida en matèria de recursos miners (art. 133 EAC), i la competència executiva autonòmica sobre polítiques actives d'ocupació prevista a l'article 170.1.b) EAC, on hi ha una referència expressa a la gestió per part de la Generalitat de les subvencions corresponents.

En matèria d'educació (art.149.1.30) trobem diversos exemples d'interès:

-En primer lloc cal ressaltar la publicació del Reial Decret 1721/2007, de 21 de desembre, pel qual s'estableix el règim de beques i ajuts a l'estudi personalitzades<sup>56</sup>. Aquest Reial Decret pretén donar compliment a les SSTC 188/2001 i 212/2005 en relació a la necessària gestió autonòmica de les beques, i deroga el RD 2298/1983 que continuava encara vigent. El model que es fixa ara segueix en gran mesura la jurisprudència constitucional a l'efecte, i apunta cap a un sistema de territorialització i finançament de les beques per intervals de llindars, on hi hauria un primer interval per recursos mínims fixat i finançat per l'Estat, però gestionat per les CCAA, i un segon interval cofinançat, amb remissió de la norma a un Reial Decret posterior. La territorialització segueix la fórmula de pagaments a compte prevista a l'article 86 de la Llei General Pressupostària. Tanmateix, té dos aspectes de dubtosa constitucionalitat:

-un és que no es territorialitzen les beques per cursar estudis en una Comunitat Autònoma diferent a la del domicili familiar de l'estudiant, ni les de la UNED, sense que això tingui cap justificació, donat que el punt de connexió del domicili familiar de l'estudiant no es veu afectat pel fet d'estudiar en una altra Comunitat Autònoma.

-un segon punt a remarcar és el previst a la disposició addicional quarta de la norma, on es preveu que fins que no es realitzi el traspàs en matèria de beques la gestió de les mateixes les farà el Ministeri, i les beques no es territorialitzaran, la qual cosa contravindria la jurisprudència continguda, entre d'altres en la STC 158/2004, on es va establir la improcedència de que l'Estat alegués un exercici transitori de les competències, ni tampoc per raons d'urgència ni per manca d'acord amb les Comunitats Autònomes.

-També en matèria d'educació cal esmentar la Resolució d'11 d'abril de 2007, que recull l'Acord del Consell de Ministres aprovat per la Conferència Sectorial d'Educació sobre ajuts per a biblioteques escolars (9 milions d'euros), amb base en l'article 113 LOE.

-En aquest supòsit, tot i que el repartiment en Conferència Sectorial sembla més conforme amb el previst a l'Estatut i amb la jurisprudència constitucional, el cas és que es planteja un cofinançament necessari a través d'uns convenis clònics, determinant així les polítiques educatives autonòmiques, en contra de l'establert a la jurisprudència constitucional.

-Un cas d'especial interès és el de la Resolució de 21 de març de 2007, de convocatòria a les entitats bancàries pel programa de préstec als estudiants, que es vincula a l'article 45.4 de la LO 6/2001 d'Universitats, i no hi ha invocació d'un títol competencial. No hi ha cap participació autonòmica, ni de regulació ni de gestió, tot i les competències autonòmiques en matèria d'Universitats previstes a l'article 172 EAC<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Els subjectes beneficiaris són organitzacions i associacions reconegudes pel Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació, d'àmbit d'actuació superior a una Comunitat Autònoma. Tot i les competències en matèria de ramaderia previstes a l'article 116 EAC, l'Estat es reserva la gestió centralitzada dels ajuts, amb invocació expressa al preàmbul de les causes generals d'excepció "per assegurar la plena efectivitat de les mesures dins de l'ordenació bàsica del sector, i per a garantir les mateixes possibilitats d'obtenció i gaudi per part dels potencials destinataris en tot el territori nacional, així com l'aplicació homogènia de la normativa zootècnica, evitant al mateix temps que es sobrepassi la quantia global dels fons estatals dedicats al sector".

<sup>56</sup> A l'EAC es contempla com a competència exclusiva, amb les característiques previstes a l'article 110 EAC, el règim de foment de l'estudi, de beques i d'ajuts amb fons propis (art. 131.2.e), i com a competència compartida el règim de foment de l'estudi, de beques i d'ajuts estatals (art. 131.3.d). Per tant, seria d'aplicació en aquest àmbit el règim de les competències compartides previst a l'article 111 EAC.

<sup>57</sup> La Secretaria d'Estat d'Universitats convoca un programa dirigit a recolzar finançament als estudiants universitaris que comencin a cursar estudis. La convocatòria es dirigeix a les entitats bancàries que estiguin disposades a participar en aquest programa de préstecs subvencionats, i un cop feta la selecció d'entitats bancàries col·laboradores, es preveu que la mateixa Secretaria faci la convocatòria dirigida als estudiants universitaris que vulguin obtenir aquest finançament. La relació és sempre entitats bancàries-estudiants-Estat, sense que hi hagi lloc ni esment a les Comunitats Autònomes.

Per la seva banda, la invocació del títol horitzontal de l'article 149.1.1 CE no ha minvat, ans el contrari:

-Un dels casos més emblemàtics és el de les subvencions realitzades amb l'assignació tributària de l'IRPF a les finalitats d'interès social, aquest any amb un import de 100.862.030 milions d'euros (Ordre TAS/1051/2007, de 18 d'abril). En el preàmbul de l'Ordre es fa referència a que "és imprescindible realitzar la gestió centralitzada amb l'objecte de garantir la igualtat dels possibles destinataris en tot el territori nacional". Cal tenir en compte la competència autonòmica exclusiva en matèria de serveis socials, voluntariat, menors i promoció de les famílies, prevista a l'article 166 EAC, i més concretament sobre "les prestacions tècniques i les prestacions econòmiques amb finalitat assistencials complementàries d'altres sistemes de previsió pública". A més, en aquesta matèria l'IRPF està en bona part territorialitzat en l'actual sistema de finançament, amb la qual cosa aquests imports no haurien de quedar a banda del sistema general de finançament, i menys encara fora de la territorialització i gestió autonòmica<sup>58</sup>.

-Un altre cas és el de l'Ordre TAS/1303/2007, de 26 d'abril, pel qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions a les organitzacions sindicals, sense cap participació autonòmica de cap mena. En aquest supòsit les competències d'execució en matèria laboral i de relacions laborals previstes a l'article 170 EAC haurien de permetre la gestió autonòmica de l'ajut i l'existència d'organitzacions sindicals d'àmbit estatal no hauria de pertorbar la naturalesa singularitzada de les eleccions sindicals a empreses i administracions públiques.

## 2.2. Exemples on l'Estat té competència legislativa

Una de les matèries que provoca més conflictivitat en aquest àmbit és la relativa a la legislació laboral. Aquí precisament la intervenció de interlocutors d'àmbit estatal com els sindicats afegeix un element que de vegades distorsiona l'anàlisi competencial a favor de l'Estat. Podem citar com a exemple aquests dos Reials Decrets, on l'Estat actua de forma ben diferent:

-Reial Decret 870/2007, de 2 de juliol, pel qual es regula el programa «d'ocupació amb recolzament com a mesura de foment de l'ocupació de persones amb discapacitat en el mercat ordinari de treball». En aquest RD sí que es preveu la territorialització d'aquests ajuts i la gestió traspasada a les CCAA, d'acord amb les competències executives autonòmiques i els traspassos ja efectuats del "Servicio Público de Empleo Estatal".

-Reial Decret 395/2007, de 23 de març, pel qual es regula el subsistema de la formació professional per a l'ocupació, que dissenya, una vegada més, un sistema contrari a les competències autonòmiques, intentant una nova fórmula alternativa a les declarades inconstitucionals per l'alt Tribunal en les SSTC 95 i 190/2002, 230/2003 i 158/2004, però sense acabar de reconèixer a les Comunitats Autònomes la presència en el repartiment d'aquest fons<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> El Govern de la Generalitat ha interposat conflicte positiu de competència núm. 6893-2007 (BOE 10.8.07).

<sup>59</sup> Concretament, el RD estableix una nova regulació del sistema de formació contínua i la integra conjuntament amb la formació ocupacional i amb el sistema de contractes formatius de la formació professional reglada; manté el model de finançament mitjançant bonificacions en les quotes de la Seguretat Social i mitjançant subvencions dotades per l'Estat, pels ajuts del Fons Social Europeu i pels fons que aportin les CCAA. Aquesta nova regulació reconeix en part les competències d'execució de les CCAA, però només admet la gestió autonòmica respecte de la formació de la demanda en empreses que tinguin tots els seus centres de treball a la mateixa Comunitat, i manté una estructura administrativa centralitzada per gestionar la major part dels fons a marge de les Comunitats Autònomes, a la vegada que reserva al Servicio Público de Empleo Estatal funcions coordinadores i la gestió respecte dels supòsits més rellevants. Aquesta configuració del sistema de formació per a l'ocupació no respecta les competències executives en matèria de treball i de polítiques actives d'ocupació assumides per la Generalitat de Catalunya, ni reconeix la participació de la Generalitat en els plans i activitats de formació que superin l'àmbit de Catalunya d'acord amb el que disposa l'art. 170.1 de l'EAC. Està impugnat per diverses Comunitats Autònomes, entre elles Catalunya. Conflictes positius de competència nús. 6869-2007, 6870-2007, 6876-2007.

### **3. La problemàtica del reconeixement d'excepcions en la pròpia teoria subvencional**

La major part dels problemes observats abans en relació amb la realitat subvencional i l'aplicació dels títols competencials deriven del fet que l'Estat entén molt sovint, de manera expressa o tàcita, que pot acollir-se a les excepcions que segons la STC 13/92 justifiquen la no territorialització, o a la resta de causes que ja s'ha dit a l'apartat 1 que operen en aquest àmbit.

Cal recordar que, com ja s'ha dit, la pròpia STC no s'exigeix una justificació expressa, sinó que es preveu la possibilitat de no justificar fefaentment la no territorialització sempre i quan aquesta "es dedueixi sense esforç de la naturalesa i contingut de la mesura de foment de que es tracti".

D'acord amb l'anterior, l'Estat freqüentment no justifica expressament la no territorialització, i tampoc individualitza la decisió, amb la qual cosa es fa difícil l'aplicació del previst a l'article 114.5 EAC sobre la participació de la Generalitat en la determinació del caràcter no territorialitzable de les subvencions. Tampoc no ho exigeix l'article 86.1 segon paràgraf de la Llei General Pressupostària, on es regula la fórmula de territorialització de les subvencions.

### **4. El cofinançament i els convenis en la pràctica subvencional.**

Com ja s'ha dit, la rellevància dels convenis cofinançats és notable. El problema que plantegen, com s'ha vist en el capítol dedicat a la cooperació, és la possible limitació per aquesta via de la potestat de les Comunitats Autònomes per establir polítiques pròpies. El cofinançament pot limitar, a més, la autonomia per decidir el destí dels recursos autonòmics, i aquest és el problema de fons.

Ja des de la STC 128/1999 la jurisprudència constitucional es va pronunciar sobre el cofinançament a través de convenis de col·laboració, establint que "les Comunitats Autònomes no estan obligades a aportar un finançament complementari", i que "l'opció autonòmica de cofinançar o no un el programa estatal no altera el seu dret a la necessària percepció dels fons estatals que li corresponguin per cada línia d'ajut o modalitat tècnica que l'Estat financi"<sup>60</sup>.

Tanmateix, la via dels convenis, present a l'article 86 de la Llei General Pressupostària, és la via habitual, com també és habitual que hi hagi cofinançament, fonamentat sovint en línies de subvenció de la Unió Europea (vg. STC 98/2001, entre d'altres). Dins d'aquesta pràctica trobem tot tipus de situacions, més o menys respectuoses amb el marc competencial segons el cas. En posem alguns exemples.

-Llei 39/2006, de Promoció de l'Autonomia Personal i Atenció a les persones amb situació de dependència: s'estableix un sistema d'atenció i ajuts a les situacions de dependència basat en el cofinançament de manera expressa, i així ho contempla l'article 32 de la Llei. La llei ha estat desenvolupada pel RD 504/2007 sobre barem de valoració de la situació de dependència; RD

---

<sup>60</sup> Tot i que en el ATC 192/2001 el Tribunal Constitucional va inadmetre en virtut de la doctrina dels actes propis la interposició d'un conflicte positiu de competències contra un conveni de cofinançament vinculant, la qual cosa deixa sense via de defensa jurisdiccional la doctrina establerta a la STC 128/1999.

614/2007 sobre el nivell mínim de protecció; RD 727/2007 sobre criteris per a determinar la intensitat de protecció dels serveis i quantia de les prestacions econòmiques<sup>61</sup>.

-Resolució de 28 de setembre de 2007, del "Servicio Público de Empleo Estatal": es convoca la concessió de subvencions públiques destinades a la realització d'accions complementàries i d'acompanyament a la formació, d'àmbit estatal. No es territorialitza, i la única referència a les Comunitats Autònomes es fa per determinar quina serà la fórmula de cofinançament per part del Fons Social Europeu, i la classificació de les Comunitats Autònomes d'acord amb les Regions objectiu de la UE.

-Resolucions d'11 d'abril de 2007, Acord de Conferència Sectorial per distribució de 30.261.300 euros del Plan PROA (reforç), Acord de Conferència Sectorial del finançament d'implantació de la LOE, i Acord de Conferència Sectorial per ajuts a biblioteques escolars. Aquí el cofinançament s'estableix a través de Acord en Conferència Sectorial, la qual cosa és la més respectuosa amb la jurisprudència constitucional..

-Tal i com ja hem esmentat, el Reial Decret 1721/2007, de 21 de desembre, estableix el nou règim de beques i ajuts a l'estudi personalitzades. S'introdueix aquí un nou sistema de finançament de les beques per intervals de llindars, on hi hauria un primer interval per recursos mínims fixat i finançat per l'Estat, però gestionat per les CCAA, i un segon interval cofinançat, amb remissió de la norma a un Reial Decret posterior, molt indeterminada, i per tant s'haurà d'estar a com finalment quedi establerta la participació autonòmica en fixar els segons llindars i en que aquests puguin ser diferents per a cada territori. La territorialització segueix la fórmula de pagaments a compte prevista a l'article 86 de la Llei General Pressupostària. Es preveu la signatura de convenis amb les Comunitats Autònomes "per a la realització de plans i programes conjunts per a l'atorgament de beques o ajuts", previ acord en Conferència Sectorial. En realitat aquí la mesura del conveni sembla forçada pel fet que l'Estat es continua quedant les beques de mobilitat.

-En matèria de serveis socials la tècnica dels convenis és freqüent. Com exemple podem citar la Resolució de 14 de març de 2007, de la Secretaria General Tècnica, per la qual es publica l'Acord del Consell de Ministres pel qual es formalitzen per a l'exercici 2007 els criteris de distribució, així com la distribució resultant, dels compromisos financers aprovats per la Conferència Sectorial d'Assumptes Socials, respecte dels crèdits destinats al cofinançament de plans o programes socials. Marc dels convenis signats amb cada Comunitat Autònoma.

---

<sup>61</sup> Concretament el funcionament dels ajuts és el següent: l'Estat garanteix un nivell mínim de protecció. Aquest import es transfereix a les Comunitats Autònomes que han d'invertir el mateix import (250 euros); a més l'Estat, via conveni bilateral, pot aportar 257 euros més, i aquest import acordat serà igualat per la Comunitat Autònoma. Per la qual cosa, es pot arribar a un màxim de 1.014 euros persona/mes. La novetat és que s'estableix un cofinançament obligatori per llei, al qual les Comunitats Autònomes no s'han oposat per la correcció política de la finalitat. El tram pretesament "convencional" no ho és si es considera la poca justificació davant la ciutadania d'aquesta mesura social. Cal recordar que ja abans de la Llei 39/2006 les Comunitats Autònomes signaven convenis de cofinançament amb l'Estat d'aquesta matèria. De fet, en el BOE de 27 de febrer de 2007 es van publicar els convenis de l'Estat amb cada Comunitat Autònoma signats un mes abans de l'aprovació de la Llei.

## VI. INCIDÈNCIA DEL DRET COMUNITARI EN L'ESTAT AUTONÒMIC

### 1. Introducció

En aquest àmbit, l'any 2007 ha canviat molt poc en relació amb el 2006, segurament a causa de què la reforma del Tractat de la UE i el desenvolupament de la reforma de la política agrícola comuna iniciada en 2003 han monopolitzat a la pràctica l'activitat comunitària, mentre que en el pla nacional el desplegament de les previsions dels nous Estatuts relatives a la UE s'ha aturat a causa de la perspectiva electoral de 2008 i possiblement per la incertesa que generen les impugnacions pendents davant el TC.

### 2. El Tractat de Reforma de la UE

Després del fracàs del tractat constitucional europeu, el Consell Europeu de 22 i 23 de juny de 2007 va assolir *in extremis* un acord per donar un mandat de negociació a la conferència intergovernamental (en endavant, CIG) per tal de reformar els Tractats de la UE i de la Comunitat Europea, tot recollint les innovacions substancials de la Constitució Europea. La CIG va executar aquest mandat amb els acords de 5 d'octubre, sancionats pel Consell Europeu de Brussel·les de 18 d'octubre.

Des de la perspectiva regional, quant als elements positius del Tractat constitucional en relació amb la qüestió regional que manté el Tractat de Reforma de Lisboa, es poden recordar:

-el reforçament del Comitè de les Regions amb l'atorgament de legitimació davant del Tribunal de Justícia per a la defensa de les seves prerrogatives.

-l'al·lusió al principi de subsidiarietat al nivell regional i local (article 5)<sup>62</sup>.

-la imposició -pel Protocol número 2- a la Comissió Europea que en tot projecte legislatiu inclogui una fitxa amb tots els detalls que permetin avaluar el compliment del principi de subsidiarietat, el seu impacte financer i, en el cas d'una directiva, els seus efectes sobre la normativa interna, local i regional dels Estats (article 5)<sup>63</sup>.

-el reconeixement de la diversitat cultural i lingüística entre els objectius de la UE i la possibilitat de traduir el Tractat de la UE a les llengües cooficials d'un Estat (article 40 del Tractat de Reforma).

-el respecte de la identitat nacionals dels Estats membres, la qual cosa inclou l'autonomia regional i local.

-el reconeixement de la dimensió territorial de la política de cohesió econòmica i social (ara anomenada "política de cohesió econòmica, social i territorial"), així com l'ampliació del seu abast.

---

<sup>62</sup> Sobre aquesta base es recolza el Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat quan exigeix a la Comissió Europea que, quan elabori les seves propostes normatives, tingui en compte la dimensió regional i local de les accions considerades (article 2). En establir un mecanisme d'interlocució dels ens regionals amb la Comissió Europea pot ser una nova via indirecta de participació regional en els assumptes europeus

<sup>63</sup> Amb la qual cosa els ens regionals estaran -en teoria, almenys- ben informats de les propostes legislatives que els afectin i podran influir en la posada en marxa del mecanisme d'alerta primerenca (abans de l'aprovació de l'acte legislatiu) i la interposició del recurs d'anul·lació (contra un acte vigent) que contempla igualment aquest Protocol número 2. Encara que el Protocol es refereix als Parlaments nacionals, entenent per tal els parlaments estatals, no els regionals, a través d'ells, i en particular del Senat, les CCAA podran controlar en certa mesura el compliment del principi de subsidiarietat.



Pel que fa a la participació regional en l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat cal fer esment d'alguns avenços produïts recentment.

-El 18 de desembre de 2007, la Comissió Mixta per a la Unió Europea va emetre un informe al qual s'obre la porta a la participació limitada dels Parlaments autonòmics en l'aplicació dels dos principis esmentats, en la mesura que es recomana, en relació a la consulta als Parlaments de les CCAA, "dentro del amplio margen de actuación que el Protocolo deja a los Estados miembros", que podrien incorporar-se a la reforma legislativa proposada una sèrie de mesures per tal de facilitar la dita participació<sup>64</sup>.

-Per ajudar a dur a terme aquesta participació estatal i regional en l'aplicació del principi de subsidiarietat es recomana també la creació d'una Subcomissió permanent al si de la Comissió Mixta per a la Unió Europea<sup>65</sup>.

-Per la seva banda, el Parlament de Catalunya està treballant en la reforma del seu Reglament per a facilitar la seva participació plena en l'aplicació del principi de subsidiarietat i en altres que disposa l'Estatut de Catalunya, tot preveient el procediment per poder presentar propostes a les Corts Generals.

Un cop exposats els avenços -amb les seves insuficiències inherents- del Tractat de Reforma de Lisboa de 2007 en allò que fa referència al fenomen regional, cal indicar que no s'ha fet cas de diverses propostes de les entitats subestatal amb majors competències, en concret:

-l'obligació de la Comissió Europea de respondre als dictàmens del Comitè de les Regions justificant les raons per les quals no ha tingut en compte la seva opinió.

-la configuració del Comitè de les Regions com una segona cambra legislativa comunitària.

-la supressió de l'article 308 i la limitació de l'abast dels articles 94 i 95 del Tractat CE.

-la inclusió d'un llistat negatiu de competències exclusives regionals, en les quals no fos possible cap ingerència comunitària.

-el reconeixement d'un estatut de regió associada a la Unió en virtut del qual la Comissió es comprometria a consultar a les regions quan les seves iniciatives poguessin afectar les seves competències (proposta continguda a l'*Informe Lamassoure* en la seva versió inicial).

-l'atorgament d'una legitimació activa privilegiada dels ens regionals individualment considerats.

-l'equiparació amb els Parlaments nacionals en relació amb el control del principi de subsidiarietat.

-l'ús limitat de les llengües cooficials d'Espanya en les institucions de la UE.

### 3. Participació de les CCAA en les institucions i òrgans comunitaris

---

<sup>64</sup> En concret es recomana: instaurar un "procedimiento de remisión automática a los Parlamentos autonómicos de [todas] las iniciativas legislativas europeas"; un termini de tres setmanes perquè el parlament autonòmic pugués emetre dictamen motivat, el qual seria publicat i remès a la subcomissió. Aquesta i la resta de subjectes legitimats "podrán hacer suyo dicho dictamen o presentar otros alternativos que se debatirían conjuntamente con el elaborado por el Parlamento autonómico". Així mateix, la Comisión Mixta, "si aprobase un dictamen motivado, podrá acordar por mayoría de tres quintos, que se acompañe a su dictamen alguno de los que puedan haber remitido algún Parlamento autonómico, si entiende que puede servir para reforzar políticamente su criterio".

<sup>65</sup> Vegeu l'Informe de la Comissió Mixta per a la Unió Europea relatiu a l'aplicació per les Corts Generals del Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat que acompanya el Tractat de Lisboa signat el 13 de desembre de 2007, de 18 de desembre de 2007, *BOCG*, Sección Cortes Generales, VIII Legislatura, Serie A, núm. 474, 4 de gener de 2008.

La intervenció autonòmica en les institucions i òrgans comunitaris es produeix fonamentalment mitjançant la seva presència directa en les reunions del Consell de la UE i en les seves instàncies preparatòries, així com en els comitès de la Comissió Europea, i indirectament a través dels consellers autonòmics de la REPER d'Espanya a Brussel·les<sup>66</sup>. Aquest any 2007 cal ressaltar la situació de normalitat en aquesta participació, de manera que la presència autonòmica en aquests òrgans és constant i la comunicació d'informació és fluida.

D'altra banda, cal fer esment de la creixent coordinació de les CCAA en matèria d'assumptes europeus, que es pot veure reflectida en la "Posició Comuna de les CCAA" en relació al Consell de Ministres de Medi Ambient de la UE de 28 de juny de 2007<sup>67</sup> i l'aprovació per la CARCE de la *Guía de las buenas prácticas para la aplicación del Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea*", de 12 de desembre de 2006.

-Aquest document serveix per a il·lustrar molts dels problemes detectats en els dos anys de participació autonòmica al si del Consell i solucionar algunes deficiències d'aquest Acord de cara al futur amb una sèrie de regles relatives al sistema de transmissió d'informació a les CCAA, la convocatòria i el tractament del programa de la Presidència comunitària en cada una de les conferències sectorials, la designació del representant autonòmic al si del Consell de la UE i els criteris per designar-lo, la coordinació entre les CCAA i aquestes amb l'Estat abans i durant la reunió i, finalment, les actuacions posteriors de la Comunitat participant a la reunió del Consell de la UE. Encara no hi ha hagut una avaluació oficial sobre l'aplicació d'aquesta Guia, però informacions oficiososes apunten que no n'hi ha hagut problemes especials, ni tampoc s'ha invocat el seu incompliment per part de l'Estat o bé de les CCAA.

Sense perjudici del que s'ha exposat, cal fer esment d'algunes anomalies:

-D'una banda, s'han conclòs –amb un any de retard- les negociacions sobre els comitès de la Comissió en què participen les CCAA<sup>68</sup>. De fet, es va arribar a un acord (informal) al novembre de 2007 sobre la participació de les CCAA en els comitès de la Comissió per al període 2007-2011. Però l'aprovació formal, prevista per a la reunió plenària de la CARCE de 12 de desembre de 2007, no va poder tenir lloc perquè aquesta no va constituir-se formalment per manca de quòrum. Aquest acord no amplia gaire la participació autonòmica a més comitès (són 91, una mica més dels 74 en que van participar durant el període 2003-2006), limitant-se més aviat a actualitzar els que ja existien per adequar-se a la *nova arquitectura de la comitologia* introduïda per la Comissió Europea i a fer un nou repartiment entre les CCAA<sup>69</sup>. Potser no cal ampliar el número de comitès sinó seleccionar millor els comitès en què les CCAA haurien de participar<sup>70</sup>.

<sup>66</sup> Es tracta dels casos més rellevants de la participació de les CCAA en les institucions i òrgans de la UE, i aquesta és la raó del seu estudi particular. Però els casos exposats no són els únics, i podem recordar el cas de l'*intergrup* al Comitè de les Regions per part de les regions amb competència legislativa, la COSAC, o altres iniciatives com la CORE (Acord de Col·laboració de les Oficines Regionals Espanyoles a Brussel·les), la Conferència de Regions Europees amb Poders Legislatius –REGLEG- o la Conferència d'Assemblees Legislatives Regionals Europees –CALRE-. Respecte a aquests òrgans no hi ha cap novetat significativa en aquest 2007.

<sup>67</sup> Que els consellers de Medi Ambient d' Andalusia, Aragó, Illes Balears, Illes Canàries, Castella la Manxa, Castella i Lleó, Catalunya, Galícia, Madrid, Múrcia, Navarra i País Basc van adoptar en la seva reunió de 18 de juny de 2007, a la qual van ser convidades sengles representacions del Ministeri de Medi Ambient i de la REPER espanyola.

<sup>68</sup> Vegeu la llista de comitès de la Comissió Europea a la Decisió 2006/512/CE del Consell, de 17 de juliol de 2006, per la qual es modifica 1999/468/CE, del Consell, de 28 de juny de 1999, per la qual s'estableixen els procediments per a l'exercici de les competències d'execució atribuïdes a la Comissió.

<sup>69</sup> *Acuerdo sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los comités de la Comisión o "de Comitología". Periodo 2007-2011*, accessible a: [http://www.map.es/documentacion/politica\\_autonomica/cooperacion\\_autonomica/asuntos\\_europeos/parrafo/0119/document\\_es/07-12-13-LISTADO%20COMITES%202007-2011.pdf](http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/asuntos_europeos/parrafo/0119/document_es/07-12-13-LISTADO%20COMITES%202007-2011.pdf)

<sup>70</sup> A diferència del període 2003-2006, pel quadrienni 2007-2011 no hi ha cap comitè obert a la participació de l'Estat que no hagi estat sol·licitat per cap Comunitat. Catalunya sembla que serà novament la

-D'altra banda, cal subratllar la no ampliació de les formacions del Consell en què poden participar les CCAA segons l'acord de 2004<sup>71</sup>, malgrat que aquest contempla la possibilitat d'ésser revisat als quatre anys de la seva aplicació amb vista a una possible ampliació de les formacions del Consell en el qual podrien ser presents les CCAA<sup>72</sup>.

-També s'ha de mencionar que hi ha problemes en relació amb la participació autonòmica a les reunions informals del Consell de la UE, cada cop més freqüents, degut a l'al·legació de l'Administració General de l'Estat de què no està previst a l'Acord de 2004, així com la manca de temps per organitzar-hi adequadament aquesta participació. És una qüestió no tractada a la *Guia de Buenas Prácticas*.

-Així mateix, cal fer esment de què encara hi ha molta desconexió entre els tècnics de les conselleries autonòmiques que participen als comitès de la Comissió Europea, les oficines de les CCAA a Brussel·les i els òrgans de coordinació dels assumptes europeus que existeixen en cada Autonomia. També s'haurien de coordinar més les CCAA entre elles per tal de facilitar la fixació d'una posició comuna, i també amb l'Estat amb l'objectiu de reforçar la posició negociadora espanyola al Consell de la UE.

-Cal tenir en compte addicionalment que tampoc no s'han introduït canvis substancials en altres aspectes d'aquest sistema de participació autonòmica directa a les institucions i òrgans de la UE que van ésser comentats a l'informe de l'any passat. Per exemple, no s'ha ampliat el nombre de consellers autonòmics a la REPER, malgrat que l'Acord de 2004 ho permet, ni el sistema seguit pel seu nomenament, tot i que seria bo per tal de enfortir les seves funcions d'enllaç entre la REPER i les oficines autonòmiques a Brussel·les i el Ministeri d'Administracions Públiques. I la delegació espanyola en el Consell de la UE és encara presidida per un representant de l'Estat i no per representants autonòmics.

Tot el que s'ha exposat té lloc malgrat les disposicions estatutàries relatives a la participació autonòmica en les institucions i òrgans de la UE, a causa de l'*impasse* que s'ha esmentat a l'inici.

#### **4. Examen de reglaments i directives aprovades per les institucions comunitàries l'any 2007 en dos àmbits concrets (agricultura i medi ambient) als efectes de mesurar el seu impacte sobre les competències de les CCAA**

L'anàlisi que es planteja en aquest punt té per objecte mesurar l'impacte directe del Dret comunitari sobre les competències autonòmiques, a partir de l'anàlisi de tres variables:

-En primer lloc, si es compleix el principi de neutralitat de les normes comunitàries, respectant el principi d'autonomia institucional i de procediments per tal de no alterar la distribució de competències interna prevista pel bloc de constitucionalitat.

---

Comunitat Autonòmica més activa, amb una participació a 31 comitès, i Navarra la que menys, ja que no participarà a cap comitè. En molts comitès s'ha previst una participació no tan sols de dos CCAA sinó de tres i fins i tot quatre.

<sup>71</sup> Els acords de la CARCE de 9 de desembre de 2004 preveuen les següents quatre formacions del Consell: ocupació, política social, sanitat i consumidors; agricultura i pesca; medi ambient; i educació, joventut i cultura.

<sup>72</sup> Des de la perspectiva concreta de la Generalitat de Catalunya, cal advertir que aquest any 2007 no li va correspondre participar directament en cap grup de treball del Consell de la UE. Tanmateix, i a títol excepcional, Catalunya va assumir durant el primer semestre de 2007 la representació de les altres Autonomies en el grup de treball de "Fruïtes i Hortalisses", a causa de les dificultats d'Astúries per assumir-ho satisfactòriament. El que permet constatar que en certes CCAA continua fent falta potenciar la seva "*institutional capacity building*", és a dir, el reforçament de les capacitats administratives per tal de gestionar bé els afers europeus.

-En segon lloc, verificar si es respecten els límits a l'acció normativa de les institucions comunitàries fixats pel Protocol sobre el principi de subsidiarietat i proporcionalitat, deixant espai de desplegament a les normes nacionals.

-Finalment, valorar la possibilitat que les normes comunitàries detallades (en particular, les directives) puguin ocupar l'espai normatiu de les bases estatals.

Aquesta anàlisi es centrarà en l'examen dels reglaments i directives europeus aprovats en dos àmbits concrets: la política agrícola comuna i el medi ambient. L'elecció d'aquests dos instruments normatius i d'aquests dos àmbits materials concrets es justifica per diverses raons.

-Pel que fa als reglaments i directives, la seva elecció com a element d'anàlisi s'explica per les seves pròpies característiques. En principi, un reglament no necessita desenvolupament, si bé en algunes ocasions no és completament autosuficient i es delega en els Estats -i les institucions comunitàries- l'aprovació de mesures d'aplicació; en canvi, una directiva sempre requereix un desenvolupament pels Estats, i per això els hi deixa un marge discrecional per executar-la. Aquests dos elements, l'aplicabilitat directa i el marge real de discrecionalitat dels Estats a l'hora de desenvolupar la norma comunitària són fonamentals per a la nostra anàlisi i per poder analitzar el paper de l'Estat i les CCAA en cada cas.

-L'elecció dels àmbits materials sobre els quals s'ha fet l'anàlisi -agricultura i medi ambient- s'explica perquè són també els dos àmbits seleccionats per analitzar la relació entre la normativa estatal i la normativa de la Generalitat aprovada pel desplegament del Dret comunitari, per la seva representativitat i pel fet que en aquests dos àmbits és diferent el repartiment de competències entre l'Estat i la UE, en primer lloc, i entre l'Estat i les CCAA, en segon lloc. A més, a l'hora de l'exercici de les competències comunitàries en aquests -com en d'altres- àmbits materials de competència compartida entre la UE i els seus Estats membres, s'ha de tenir en compte allò que disposa el Protocol relatiu a l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat, afegit pel Tractat d'Amsterdam (1997)

D'acord amb aquestes premisses s'ha de començar apuntat que no és excessivament nombrosa la normativa comunitària aprovada durant 2007 amb repercussions significatives en l'Estat autonòmic<sup>73</sup>. En matèria de política agrícola comuna (en el sentit ampli en què es concep avui en dia l'agricultura a la UE: intervenció en mercats, política de desenvolupament rural, ramaderia etcètera) s'han aprovat 619 reglaments i 29 directives. En matèria de medi ambient (en el mateix sentit ampli incloent-hi -per exemple- la conservació dels recursos vius del mar) s'han aprovat 22 directives i 56 reglaments a l'any 2007.

-Interessa destacar amb caràcter general que molts dels reglaments aprovats en matèria agrícola desenvolupen les disposicions comunes relatives als règims d'ajut directe a l'agricultor que, amb caràcter general, constitueix el sistema aplicable a la UE des de 2005 (a Espanya, des de 2006) i d'altres tracten de reformar les organitzacions comunes de mercat per productes (sucre, vi, fruites i hortalisses, etcètera) de les quals se serveix la UE per a regular l'agricultura. Quin impacte poden tenir a nivell autonòmic? L'objectiu de la reforma de la política agrícola comuna és disminuir la despesa agrícola dins de la UE i, per tant, les transferències que es fan als Estats membres. Per tant seran menors les quantitats que rebrà Espanya i en conseqüència les CCAA, com a titulars de

---

<sup>73</sup> Amb una perspectiva general, cal apuntar que el 2007 es van aprovar 6.949 actes jurídics -incloent-hi els actes no vinculants i resolucions jurisdiccionals- per las institucions de la UE, sigui unilateralment (Dret comunitari derivat en sentit ampli) o bé bilateralment o multilateralment (acords internacionals i actes d'execució dels acords internacionals). Més concretament, 1.405 actes (619 reglaments i 29 directives) afecten a l'agricultura, la silvicultura i la pesca i 523 actes (22 directives i 56 reglaments) al medi ambient. Molts dels actes aprovats afecten simultàniament l'agricultura i el medi ambient. Cal assenyalar que la cerca dintre la pàgina web de la UE s'ha dut a terme tenint en compte diferents paràmetres, que són bàsicament els següents, en ordre successiu: "cerca simple" a Eurolex; data d'adopció dels actes comunitaris (l'any 2007); paraules claus (eurovoc) en els àmbits "agricultura, silvicultura i pesca" i "medi ambient"; forma jurídica (reglaments i directives en ambdós casos).

la competència exclusiva en matèria agrícola, disposaran d'una dotació financera inferior de la UE per dur a terme les seves polítiques en els pròxims anys<sup>74</sup>.

-Per la seva banda, en matèria mediambiental cal ressenyar la possible repercussió econòmica al nivell autonòmic del Reglament 614/2007/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 23 de maig de 2007, relatiu a l'instrument financer per al medi ambient (LIFE+) i que, per tant, instaura un nou fons europeu en matèria mediambiental. L'objectiu general de LIFE+ serà contribuir a l'aplicació, actualització i desenvolupament de la política i la legislació comunitàries en matèria de medi ambient, inclosa la integració del medi ambient en altres polítiques, amb el qual contribuirà al desenvolupament sostenible. Per a això proporcionarà un suport específic a través d'acords de subvenció i de contractes públics amb un límit de 2.143 milions d'euros per al septenni 2007-2013.

El principi de neutralitat comunitària ha estat habitualment respectat. Fins i tot, es podria dir que s'ha detectat una certa tendència a afavorir la competència autonòmica per intervenir en el desplegament dels reglaments i directives aprovades basant-se en l'aplicació del principi de subsidiarietat, de manera que es recull expressament en moltes normes europees i documents prospectius de la Comissió Europea una referència expressa a la intervenció al nivell regional.

-Com a exemple es pot esmentar el *Llibre Verd sobre l'adaptació al canvi climàtic a Europa*, de 29 de juny de 2007<sup>75</sup> o la Directiva 2007/60/CE, sobre avaluació i gestió dels riscos d'inundació, amplia el concepte d'"autoritat competent" que havia establert la Directiva 2000/60/CE, per la qual s'estableix un marc comunitari d'actuació en matèria d'aigües i que donava la idea d'una única autoritat per a cada Estat, per passar a permetre als Estats membres designar "autoritats diferents de les previstes a l'article 3.2 de la Directiva 2000/60/CE". D'acord amb aquesta previsió, doncs, les CCAA i les entitats locals poden ser designades per l'Estat espanyol com a "autoritats competents" als efectes de la Directiva 2007/60/CE.

Ara bé, la pràctica comunitària en aquest aspecte no és, ni molt menys, uniforme, i conté també solucions de signe radicalment divers, és a dir, exigint als Estats membres la designació d' "una autoritat única" per a les seves relacions amb les institucions comunitàries.

-A tall d'exemple, es pot esmentar el Reglament (CE) núm. 1580/2007, de la Comissió, pel qual s'estableixen disposicions d'aplicació de diversos reglaments del Consell en el sector de les fruites i hortalisses. En la mateixa línia, es pot citar la proposta de Reglament del Parlament Europeu i del Consell pel qual s'estableixen els requisits d'acreditació i vigilància del mercat relatiu a la comercialització dels productes, que preveu l'existència d'un "organisme nacional d'acreditació", com a únic organisme d'un Estat membre amb autoritat pública per a dur a terme acreditacions, la qual cosa contradiu el principi d'autonomia institucional.

Així mateix, l'examen dels reglaments i directives aprovats en matèria mediambiental i agrícola l'any 2007 ens fa dubtar que s'acompleixi l'exigència del Protocol, abans esmentada, segons la qual "la Comunitat haurà de legislar únicament en la mesura necessària. En igualtat de condicions, és preferible la directiva al reglament, i les directives marc a les mesures detallades".

---

<sup>74</sup> Segons dades recents publicades per la Comissió Europea, en el període 2000-2006 Espanya va ser el país que més ajuts (agrícoles, estructurals, de cohesió, etc.) comunitaris va rebre: 99.500 milions d'euros. Tanmateix, el 2006 França és el major receptor de fons europeus (13.496 milions d'euros), desbancant Espanya (12.883 milions d'euros)

<sup>75</sup> Tot i que el Llibre Verd es centra en el paper de la Unió, té en compte també el paper preponderant dels Estats membres i de les autoritats regionals i locals en qualsevol estratègia eficaç d'adaptació perquè "les mesures han de prendre's al nivell més adequat i ser complementàries i estar basades en associacions". El repartiment de competències entre països i les seves regions varia significativament a través de la UE, i els exemples que s'exposen a continuació haurien d'adaptar-se, per tant, a cada situació nacional. Molts d'ells requeriran, de tota manera, "la participació de les autoritats nacionals, regionals i locals i altres autoritats tals com els organismes de conca, i una estreta coordinació entre elles".

-De fet, es poden trobar casos en els quals s'han aprovat reglaments amb preferència a les directives fins i tot quan es tractava d'una modificació prèvia d'una directiva (així, el Reglament CE 1422/2007 de la Comissió, de 4 de desembre de 2007, per el qual es modifiquen les Directives 2004/17/CE i 2004/18/CE, del Parlament Europeu i del Consell en allò que afecta els llindars d'aplicació dels procediments d'adjudicació de contractes); i moltes directives són molt detallades, especialment quan són tècniques (per exemple, la Directiva 2007/73/CE, de la Comissió, de 13 de desembre de 2007, que modifica determinats annexos de les Directives 86/362/CEE i 90/642/CEE del Consell pel que respecta als continguts màxims de determinats residus. En aquestes circumstàncies no és possible defensar que tots els reglaments i directives aprovats estan justificats i, per tant, no impedeixen justificadament un desplegament normatiu estatal o autonòmic ni restringeixen raonablement el marge discrecional dels poders públics estatals o bé autonòmics.

Finalment, cal fer esment a la tercera de les variables abans esmentades, és a dir, si existeixen normes comunitàries que poden cobrir l'espai material d'actuació de l'Estat en àmbits de competència compartida amb les CCAA. Algunes directives aprovades l'any 2007 poden perfectament servir de bases als efectes que especifiquen alguns dels nous Estatuts d'Autonomia –per exemple, l'article 189.3 de l'Estatut de Catalunya-, degut al seu caràcter tan detallat a l'hora de precisar la manera d'aconseguir els objectius que no deixa realment marge discrecional d'actuació als Estats.

-Aquest és el cas de la Directiva 2007/62/CE, de la Comissió, de 4 d'octubre de 2007, que modifica alguns annexos de les Directives 83/362/CEE i 90/642/CEE, del Consell, pel que es refereix als límits màxims de determinats residus. No succeeix el mateix amb d'altres directives, com la Directiva 2007/46/CE, del Parlament i el Consell, de 5 de setembre de 2007, per la que es crea un marc per a l'homologació dels vehicles de motor i dels remolcs, sistemes, components i unitats tècniques independents destinats als esmentats vehicles: en tractar-se d'una directiva marc és difícil defensar que constitueix el denominador normatiu comú a què es refereix la jurisprudència sobre les bases del Tribunal Constitucional, com s'exposa més endavant.

Cal fer notar, així mateix, que l'any 2007 s'han aprovat per les institucions comunitàries certs reglaments en matèria agrícola que confien en els Estats membres l'aprovació de mesures (legislatives, reglamentàries o administratives) per a la seva efectiva aplicació interna<sup>76</sup>. El desenvolupament d'aquestes reglaments no autosuficients en tots els seus elements està plantejant problemes especials dins de l'ordenament espanyol que tractarem a l'apartat següent. Ara tan sols apuntarem –des de la perspectiva estrictament comunitària- tres qüestions molt relacionades amb el desenvolupament intern, als efectes d'aclarir l'exposició ulterior.

-En primer lloc, que respecten el principi de neutralitat, ja que quan habiliten als Estats per procedir al seu desenvolupament intern no determinen qui ha d'encarregar-se d'aprovar-les.

-En segon lloc, que la situació d'aquests reglaments que precisen mesures d'execució no es comparable a la de les directives detallades que podien servir de bases, ja que deixen un marge considerable d'apreciació a l'Estat per dur a terme l'execució normativa, sense precisar els criteris d'actuació interna.

-Finalment, que moltes de les disposicions d'aquests reglaments sí que són aplicables directament per les autoritats internes, amb la qual cosa no necessiten de mesures internes de desenvolupament normatiu de les CCAA ni de l'Estat. En aprovar-les es produeix, com a regla, un incompliment del Dret comunitari.

---

<sup>76</sup> Per exemple, el Reglament CE 141/2007, de la Comissió, de 14 de febrer, dels requisits d'higiene dels pinsos.

## 5. Desenvolupament normatiu per l'Estat i la Generalitat de Catalunya del dret comunitari en matèria d'agricultura i de medi ambient

### 5.1. Agricultura

Tal com ja recordàvem a l'informe de 2006, l'agricultura i la ramaderia han estat el cas paradigmàtic d'una competència exclusiva autonòmica que es veu delimitada per unes competències estatals, en particular les referents a les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE), de les quals l'Estat ha fet un ús extensiu envaint l'àmbit autonòmic de competències. Amb la nova regulació estatutària, l'Estat no hauria de poder invocar les competències que li reconeixen els articles 149.1.13 i 149.1.16 de la Constitució per a regular les submatèries exclusives de la Generalitat sobre agricultura, si bé, a la vegada, les disposicions de la Generalitat en matèria d'agricultura no poden envair els àmbits materials de competència exclusiva de l'Estat que puguin tenir relació amb aquesta matèria.

La competència exclusiva en matèria d'agricultura i ramaderia es complementa –article 116.2- amb la competència compartida pel que fa a la planificació de l'agricultura i la ramaderia i del sector agroalimentari.

Per tant, i en síntesi, es pot afirmar que la distribució de competències en relació a l'aplicació del Dret comunitari a Catalunya en matèria d'agricultura, ramaderia i pesca es pot definir com una competència compartida entre la UE i els Estats, on correspon a la Generalitat de Catalunya la part “estatal” d'aquesta competència, amb excepció d'allò que correspon a l'Estat en els àmbits compartits Generalitat-Estat.

Tanmateix, es pot afirmar que, malgrat l'entrada en vigor del nou marc estatutari de 2006, l'Estat ha continuat utilitzant de forma extensiva les competències que li atribueix la Constitució per tal d'incidir en les competències autonòmiques de desenvolupament del Dret comunitari europeu en matèria d'agricultura.

-Un cas particularment il·lustratiu d'aquest fenomen és el Reial Decret 190/2007, de 9 de febrer, pel qual s'estableixen les bases reguladores dels ajuts “de minimis” destinades a la implantació de sistemes d'autocontrol als mercats ramaders, que entra en contradicció amb la competència estatutària sobre la qualitat, la traçabilitat i les condicions dels productes ramaders. Aquesta contradicció es fa encara més palesa si s'observa que la norma esmenta la llei estatal de sanitat animal, matèria aquesta de competència autonòmica amb caràcter exclusiu en els casos en què no tingui efecte sobre la salut humana i la protecció dels animals, i amb caràcter compartit quan tingui efecte sobre la salut humana. Com a conseqüència, es pot afirmar que el Reial Decret 190/2007 no s'ajusta a l'ordre competencial vigent en matèria de sanitat animal. El fet que el reial decret tingui per objecte establir uns ajuts *de minimis*, figura aquesta regulada en la normativa comunitària europea, no afecta gens aquesta qüestió. La qualificació d'uns ajuts com *de minimis* no afecta el repartiment intern de competències

En altres ocasions, l'Administració de l'Estat ha fet ús del recurs al seu *spending power* per a fonamentar una pretesa competència per a dictar normes bàsiques per al desplegament dels reglaments comunitaris relatius a la Política Agrícola Comuna.

-A tall d'exemple, es poden citar els reials decrets 1615/2007 i 1724/2007 . El primer d'aquests reials decrets estableix les subvencions per a fomentar la producció de productes agroalimentaris de qualitat d'origen animal, i incideix en alguns aspectes de competència de la Generalitat, com la qualitat, la traçabilitat i les condicions dels productes agrícoles i ramaders. El títol competencial emprat és, novament, el de l'article 149.1.13, i es dicta en aplicació del Reglament núm. 1857/2006. Les mateixes observacions es poden formular en relació al Reial Decret 1724/2007, que estableix les bases reguladores destinades al foment de la producció de races ramaderes autòctones en

règims extensius. En un i un altre cas, el desplegament de normes i programes comunitaris és utilitzat com a argument per a justificar una actuació del Govern central que va més enllà del que correspon d'acord amb el repartiment intern de competències i amb les normes d'aplicació del Dret comunitari europeu.

No obstant això, també s'han donat supòsits en els quals la Generalitat regula i gestiona directament una línia d'ajuts establerta a nivell de la UE.

-És el cas del contracte global d'explotació, introduït pel el Decret 50/ 2007, de 27 de febrer<sup>77</sup>. En efecte, l'establiment dels contractes d'integració ve a donar compliment a les previsions del Reglament CE 1698/2005, del Consell, de 20 de setembre, relatiu a les ajudes al desenvolupament rural a través del Fons Europeu Agrícola de Desenvolupament Rural (FEADER) (en endavant, Reglament FEADER). Al Reglament FEADER es reconeix l'existència de tres nivells –el comunitari, el nacional i el regional- a través dels quals es poden assolir els objectius comunitaris en matèria de desenvolupament rural, i uns principis fonamentals a través dels quals es poden coordinar aquests diferents nivells<sup>78</sup>.

D'altra banda, cal fer esment del Reial Decret 1268/2007, de 24 de setembre, sobre traspàs a la Generalitat de Catalunya de les funcions i serveis de gestió, control i pagament a les organitzacions de productors de fruites i hortalisses d'àmbit superior a Catalunya. És el primer traspàs de competències en agricultura en el nou marc de l'Estatut de 2006, i cita expressament l'article 116 del mateix Estatut.

Finalment, en el període examinat en aquest informe (any 2007), s'ha observat en la legislació estatal una tendència a establir normes de desenvolupament dels reglaments comunitaris (que en principi, i per la seva naturalesa, no requereixen de l'aprovació de cap norma de transposició o desenvolupament per tal de ser eficaços als Estats membres) , a través de les quals s'incideix en àmbits de competència exclusiva autonòmica. D'altra banda, i donat que la normativa comunitària és, en aquests casos, extremadament detallada, la norma estatal de desenvolupament es limita, en moltes ocasions, a reproduir les disposicions del reglament comunitari. Dintre d'aquestes disposicions estatals de desenvolupament dels reglaments comunitaris, és possible distingir diferents supòsits.

-En primer lloc, els casos en els quals l'Estat fa ús d'una atribució conferida per la mateixa normativa comunitària, i opta per un desplegament centralitzat a nivell estatal.

Com a exemple d'aquesta pràctica estatal, es pot citar el Reial Decret 1470/2007, de 2 de novembre, sobre aplicació dels pagaments directes a l'agricultura i la ramaderia<sup>79</sup>. Aquest Reial Decret desenvolupa el Reglament (CE) núm. 1782/2003, relatiu als règims d'ajuda directa en el marc de la política agrícola comuna ,que ofereix als Estats l'opció d'aplicar un percentatge de determinats pagaments inclosos al règim de pagament únic per a donar un ajut als agricultors vinculat a les seves necessitats de producció.

-En segon lloc, els casos en els quals l'Estat s'empara en el nombre i la complexitat dels reglaments aprovats en una matèria determinada per a aprovar una normativa de desenvolupament "aclaridora".

-El segon dels supòsits esmentats es veu il·lustrat pel RD 1470/2007, de 2 de novembre, sobre aplicació dels pagaments directes a la agricultura y a la ramaderia. L'Estat fa una innecessària (almenys des del punt de vista comunitari) "transposició" de reglaments, emparant-se en la complexitat d'aquests. La conseqüència de tot plegat és que l'Estat utilitza la complexitat tècnica dels Reglaments de la UE com a argument per a arrogar-se la

<sup>77</sup> Decret 50/2007, de 27 de febrer, pel qual es regula el contracte global d'explotació.

<sup>78</sup> És important destacar que aquest contracte global d'explotació ha estat desenvolupat des de la Generalitat per un programa pilot establert per l' Ordre ARP/307/2005, de 17 de juliol, i modificat per l'Ordre ARP /308/2007, de 9 d'agost, per tal d'ajustar-lo a les previsions del Decret 50/2007.

<sup>79</sup> Real Decreto 1470/2007, de 2 de noviembre, sobre aplicación de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería.



competència per a dictar unes normes que li permetin intervenir en una matèria de competència exclusiva autonòmica com és l'agricultura, ja que el Ministeri d'Agricultura serà el coordinador de totes les CCAA en la distribució d'aquests pagaments directes

-Finalment, els casos que la normativa estatal ve a detallar una normativa comunitària que de per si ja és detallada, de forma que l'aprovació de la normativa estatal de desenvolupament de la norma comunitària no deixa pràcticament cap marge d'actuació a les CCAA.

-Com a exemple del tercer dels supòsits abans esmentats, és a dir, l'establiment d'una normativa estatal que desplega una normativa comunitària ja detallada per si mateixa, fins a "ofegar" l'àmbit d'actuació autonòmic, cal fer esment dels projectes de reial decret, actualment en fase de tramitació, de desenvolupament del Reglament (CE) 557/2007, de la Comissió, de 23 de maig, pel qual s'estableixen les disposicions d'aplicació del Reglament (CE) 1028/2006, del Consell, sobre les normes de comercialització dels ous, i del Reglament CE 141/2007, de la Comissió, de 14 de febrer, dels requisits d'higiene dels pinsos. El primer d'ells és en particular prou il·lustratiu d'aquesta tècnica normativa i de la seva inadequació als principis sobre distribució de competències a l'Estat autonòmic i, fins i tot, als principis que regeixen l'execució normativa del Dret comunitari als Estats membres: en alguns preceptes declarats bàsics en aquest projecte de Reial Decret l'Estat s'ha limitat a transcriure literalment algunes disposicions del reglament de la UE que són suficientment detallades i per tant no necessiten aquesta "intervenció estatal" per poder ser aplicades directament per les Administracions públiques espanyoles, amb la qual cosa s'està produint un incompliment del Dret comunitari<sup>80</sup>, així com una alteració del repartiment intern de competències en la mesura en que són les Administracions autonòmiques les competents per executar directament la norma comunitària segons el bloc de constitucionalitat. Finalment, uns altres preceptes, que busquen, sens dubte, "innovar" sobre la normativa comunitària, incorren en el vici d'anar més enllà de la delegació comunitària, per la qual cosa, aquesta regulació, no solament pot vulnerar les competències exclusives autonòmiques sinó que, a més, seria invàlida des del punt de vista comunitari<sup>81</sup>

Amb aquestes determinacions, el Govern central estableix de forma unilateral el règim d'aplicació a tot l'Estat d'un reglament comunitari, la qual cosa desconeix els principis de la participació autonòmica en la fase descendent de l'aplicació del Dret comunitari, el marc estatutari vigent i, fins i tot, el principi d'efecte directe del Dret comunitari, segons el qual, un reglament és exigible en tots els seus elements i directament aplicable a partir de la seva publicació al Diari Oficial de la UE.

## 5.2. Medi ambient

Per tal de valorar la incidència de la intervenció de l'Estat i de la Generalitat en el desplegament de la normativa comunitària sobre medi ambient hem de recordar que la UE té competència compartida amb els Estats, amb la particularitat de què el Dret comunitari mediambiental es basa molt sovint en directives, confiant la seva implementació en els Estats, d'acord amb el repartiment intern de competències.

Analitzada la normativa de l'Estat i de la Generalitat dictada en el període estudiat, la conclusió és que s'està encara molt lluny dels mandats estatutaris. La normativa dictada

---

<sup>80</sup> Segons el Tribunal de Justícia, la reproducció de disposicions reglamentàries en normes nacionals està generalment prohibida pel Dret comunitari, ja que aquestes mesures nacionals de reproducció poden afectar a la seva correcta aplicació (STJCE de 7 de febrer de 1973, Comissió c. Itàlia, 39/72).

<sup>81</sup> Si bé cal dir que en alguns casos les normes estatals no es limiten a copiar sinó que introdueixen noves regles que *modifiquen* l'abast de la norma comunitària; aquesta innovació va més enllà de l'habilitació que dona el reglament de la UE per ésser completat, per la qual cosa es pot posar en dubte la validesa d'aquesta actuació *ultra vires* des del punt de vista comunitari, vista la jurisprudència del TJCE (vg. STJCE de 14 de març de 1973, *Westzucker*, 57/72)

en aplicació de les disposicions comunitàries procedeix encara, de forma aclaparadorament majoritària, de l'Estat, que es preval del títol de l'article 149.1.23 de la Constitució per a dictar normes que van molt més enllà del "mínim comú normatiu", i que no sempre revesteixen forma de llei<sup>82</sup>.

-Un exemple clar d'aquesta pràctica és el Reial Decret sobre avaluació i gestió de la qualitat de l'aire ambient en relació a determinats productes químics. L'esmentat Reial Decret es dicta en desplegament de la Directiva 2004/107/CE. L'Estat fa un ús de les seves competències bàsiques en matèria de medi ambient de manera extensiva i en desacord amb el marc que estableix l'Estatut de Catalunya, tant per l'instrument normatiu emprat –el Reial Decret, norma de caràcter reglamentari– com pel seu contingut, que imposa directament obligacions a les CCAA amb uns requisits summament detallats en els procediments de medicació i d'informació, molt més enllà de l'establiment del "mínim comú normatiu" al qual es refereix l'Estatut.

En canvi, altres normes procedents de l'Administració General de l'Estat s'han cenyit més a allò que s'entén per "normativa bàsica" si es parteix d'un enteniment de la mateixa mínimament restrictiu.

-Un exemple està en la Llei 26/2007, de 23 d'octubre, de Responsabilitat Mediambiental, que transposa la Directiva 2004/35/CE del Parlament Europeu i del Consell i estableix un acurat sistema de delimitació de competències entre l'Administració General de l'Estat i les CCAA pel que fa a la seva aplicació.

En qualsevol cas, mentre que la doctrina constitucional sobre les bases, notablement permissiva amb l'Estat, i l'ús per part d'aquest dels seus títols més expansius no canviïn, podran continuar donant-se situacions abusives per part de l'Estat, intervenint en àmbits de competència compartida en els quals té poc sentit que aprovi una normativa bàsica complementària i addicional a la regulació concreta que conté una directiva comunitària. Fins i tot pot succeir que la tècnica legislativa de la norma bàsica aprovada sigui molt defectuosa.

-El cas següent il·lustra bé aquesta idea. Es tracta del Reial Decret 1027/2007, de 20 de juliol, pel que s'aprova el Reglament d'Instal·lacions Tèrmiques als Edificis (RITE)». L'apartat 2 de la seva disposició final primera estableix que:

*"Los preceptos no básicos (sic) incluidos en este real decreto no serán de aplicación en aquellas Comunidades Autónomas que, en el ejercicio de sus competencias de desarrollo de las bases estatales, hayan aprobado o aprueben normas de trasposición de la Directiva 2002/91/CE, de 16 de diciembre, de eficiencia energética de los edificios, en los aspectos relativos a las instalaciones térmicas».*

-Aquesta complexa redacció recorda potser a la fórmula substitutòria italiana: els preceptes no bàsics s'apliquen en tant les CCAA no dictin les seves normes. Però cal recordar que aquesta clàusula de substitució no està prevista legalment, i a més les bases que es dicten són molt detallades. A més, aquesta mena de doble transposició (Estat i CCAA) d'una norma de la UE no té cap raó d'ésser si la directiva pot servir de bases, i sembla ser el cas després d'una anàlisi acurada de la Directiva 2002/91/CE.

Aquesta situació és encara més greu pel fet que la Directiva 2002/91/CE, desenvolupada pel RD 1027/2007, accepta expressament la intervenció regional en la seva aplicació, i fins i tot sembla fomentar-la, quan preveu que *"los Estados miembros aplicarán, a escala nacional o regional, una metodología de cálculo de la eficiencia energética de los edificios, cuyo marco general se expone en anexo (...). Dicha metodología se establecerá a escala nacional o regional"* (article 3).

---

<sup>82</sup> La mateixa observació es pot fer quan una llei estatal, ja de si detallada, és desenvolupada per un reglament estatal, encara més detallat. Cfr. Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

-En aquestes circumstàncies, el que hauria d'haver fet el Govern és mencionar els preceptes bàsics i deixar de banda tota referència als preceptes no bàsics, pel fet d'ésser supèrflua, i hem de creure que aquesta menció als "preceptes no bàsics" és merament un *lapsus* que haurà de ser corregit el més aviat possible per donar compliment a les previsions dels Estatuts d'Autonomia.

Com a conclusió general d'aquest apartat, es pot afirmar que, tal com ja es va advertir en l'informe de 2006, l'àmbit de competències autonòmic en l'aplicació del Dret comunitari depèn en últim extrem de l'actitud de l'Administració de l'Estat que, en algunes ocasions, sembla utilitzar la UE com a pretext per a una recentralització de competències. Val a dir també, però, que les CCAA tenen sovint un paper passiu davant la transposició de directives, la qual cosa és de suposar que motiva l'Estat a actuar, juntament amb la seva condició de responsable en cas d'un possible incompliment davant la UE.

Des del punt de vista comunitari, tot i que el principi general és el de l'autonomia institucional de l'Estat (i la correlativa "neutralitat" de la UE respecte de la distribució interna de competències entre els poders públics dels Estats membres) s'observa, tanmateix, amb una aplicació raonable del principi de subsidiarietat, una tendència a afavorir l'aplicació de les normes comunitàries en aquell nivell on es puguin aplicar amb més eficàcia, que pot ésser tant l'Estat com els ens regionals.

-Això no obstant, l'aplicació del Dret comunitari europeu pot incidir en la producció normativa de l'Estat i les CCAA en un altre sentit. Es tracta d'aquells supòsits que les normes comunitàries introdueixen una regulació material tan complexa i detallada, que no deixa pràcticament cap marge de maniobra a les Administracions públiques estatals. Tot i que, en un principi, totes les administracions d'un Estat membre es veuen afectades per igual per aquest tipus de normes, la *vis atractiva* de l'Estat en aquelles matèries que presenten una connexió "internacional" determina que sigui aquest el que estableix la regulació d'aquestes normes en tot l'àmbit estatal, encara que aquesta regulació, moltes vegades, no vagi més enllà de la mera reproducció de les normes comunitàries.

## 6. Coordinació dels assumptes comunitaris a Catalunya

Deixant de banda les reformes en marxa al si del Parlament de Catalunya per reforçar la seva participació en els afers europeus abans esmentades, cal començar assenyalant que per Decret 631/2006, de 27 de desembre va ser creada la Secretaria per a la Unió Europea de la Generalitat de Catalunya, com a secretaria sectorial adscrita al Departament de la Presidència per tal de seguir, impulsar i coordinar les polítiques i les actuacions del Govern de la Generalitat en l'àmbit de la UE. De la Secretaria depèn la Delegació del Govern de la Generalitat davant de la UE.

-A partir de març de 2007, la Secretaria per a la UE ha anat aconseguint centralitzar al seu si totes les comunicacions de la Secretaria d'Estat per a la UE del Govern espanyol relacionades amb els assumptes precontenciosos i contenciosos contra Espanya en els quals Catalunya és implicada<sup>83</sup>. Amb això es posa un cert ordre a la situació de fa uns anys, en la qual amb freqüència les conselleries autonòmiques desconeixien l'existència d'un "procés" contra Espanya en què Catalunya estava implicada. També per aquest conducte es donen respostes a preguntes d'europarlamentaris que afectin a actuacions de la Generalitat de Catalunya. En aquests moments s'està estudiant la possibilitat de signar un protocol de col·laboració entre la Secretaria per a la UE i el Gabinet Jurídic.

---

<sup>83</sup> El procediment seguit és el següent: Un cop rebudes les comunicacions de la Secretaria d'Estat, la Secretaria per a la UE envia els expedients al Gabinet Jurídic (concretament, a la seva Direcció General d'Assumptes Contenciosos) perquè aquest els examini, en col·laboració amb els departaments afectats de la Generalitat -aprofitant que en tots ells hi ha una unitat del Gabinet Jurídic- i, finalment, després de rebre les respostes que procedeixen en cada cas, és la Secretaria de la UE de la Generalitat la que les transmet a la Secretaria d'Estat per a la UE

-Així mateix, gràcies a la Secretaria per a la UE ha millorat molt el flux d'informació i comunicació, així com la coordinació interna a Catalunya i a Brussel·les dels tècnics de la Generalitat que acudeixin a les reunions de les comitès de la Comissió Europea i els grups de treball del Consell de la UE. El fet que la Delegació del Govern a Brussel·les depengui de la Secretaria per a la UE i la figura de "l'interlocutor especialitzat en afers europeus" a la que farem referència després també tenen molt a veure en aquestes millores. La Secretaria per a la UE està sospesant la publicació d'un informe anual per donar compte de les seves activitats.

D'altra banda, i molt relacionat amb la Secretaria per a la UE, al si de la Generalitat s'ha revitalitzat durant el 2007 una antiga figura com és la de l'"interlocutor especialitzat en afers europeus" al objecte de canalitzar els temes europeus des de cada departament amb la Secretaria per a la UE i viceversa.

En tercer lloc, cal ressenyar que la Comissió Bilateral Estat-Generalitat (article 183.2,g de l'Estatut) va decidir, a la seva tercera reunió (17 de juliol de 2007), la creació de la Subcomissió d'Afers Europeus i Acció Exterior, amb vistes a atendre els supòsits de participació de la Generalitat als assumptes de la UE. A l'any 2007 no ha mantingut cap reunió.

Finalment, cal fer esment de la creació en el si de la Generalitat, per Acord de Govern de 17 d'octubre de 2007, del Grup de Treball Interdepartamental per a coordinar la transposició i implementació a Catalunya de la Directiva de Serveis en el Mercat Interior de la UE (Directiva 2006/123/CE).

## **7. Incompliments de l'Estat espanyol declarats pel Tribunal de Justícia imputables a les CCAA**

L'any 2007 hi ha hagut 14 sentències dictades en procediments d'incompliment (article 226 del Tractat CE) contra Espanya, fonamentalment en relació amb la política de medi ambient i consumidors i, en segon lloc, amb la política social i l'espai de llibertat, seguretat i justícia. En 13 casos s'ha constatat la violació del Dret comunitari per Espanya<sup>84</sup>.

-D'aquests casos, n'hi ha 4 en què la declaració d'incompliment està basada en actuacions de les Autonomies, tres d'ells en matèria de medi ambient i consumidors (SSTJCE de 24 de maig de 2007, Comissió c. Espanya, C-361-05; 28 de juny de 2007, Comissió / Espanya, C-235/04; 18 de desembre de 2007, Comissió c. Espanya, C-186/06) i el quart cas és d'ajudes d'Estat al País Basc (STJCE de 20 de setembre de 2007, Comissió c. Espanya, C-177-06,)

La Generalitat de Catalunya ha estat implicada directament en dos assumptes resoltos aquest any<sup>85</sup>. El primer cas es l'assumpte ZEPA.

-La STJCE de 28 de juny de 2007, Comissió / Espanya (C-235/04), declara que el Regne d'Espanya ha incomplert les obligacions que li incumbeixen en virtut de la Directiva 79/409/CEE del Consell de la UE, de 2 d'abril de 1979, relativa a la conservació de les aus silvestres, en no haver designat

---

<sup>84</sup> Una panoràmica general de les actuacions judicials d'Espanya davant els tribunals de justícia europeus al 2007 revela el següent: 57 assumptes, dels quals 27 són demandes noves; 16 casos són recursos d'anulació (8 són noves demandes), dels quals en 15 casos Espanya va ésser la part demandant; afecten fonamentalment a la política pesquera i la política regional; 1 cas es un recurs de cassació interposat per Espanya; els altres 40 casos són recursos d'incompliments iniciats (19) o conclusos per sentència (14) o interlocutòria de desistiment (4); els altres 3 casos son interlocutòries d'intervenció al procediment. Cal assenyalar addicionalment que hi ha 19 casos d'incompliment pendents en acabar 2007 i que s'han arxivat 4 assumptes d'incompliment contra Espanya.

<sup>85</sup> En el conjunt de 19 casos d'incompliment pendents la Generalitat està directament implicada en un (C-480/07) i possiblement també en altres tres (C-210/07, 254/07 i 255/07), en la mesura en què les seves competències per desenvolupar les directives comunitàries no han estat exercides en el termini previst.

suficients zones de protecció especial de les aus (ZEPAs) i, molt relacionat, degut al nivell insuficient de protecció de les aus a Andalusia, Illes Balears, Canàries, Castella-la Manxa, Catalunya, Galícia i València.

Un altre assumpte en aquesta mateixa matèria rellevant per a Catalunya acaba de ser enjudiciat amb constatació de l'incompliment del Dret comunitari per part d'Espanya a causa de l'actuació de la Generalitat en relació amb el projecte de 2001 de construcció d'un canal de regadiu Segarra-Garrigues a Lleida (STJCE de 18 de desembre de 2007, Comissió c. Espanya, C-186/06).

-Degut a que les àrees de protecció de les aus silvestres eren insuficients, el Tribunal de Justícia declara literalment que *“al autorizar el proyecto de regadío del canal Segarra-Garrigues, en la provincia de Lérida, el Reino de España ha incumplido la obligación que le incumbe en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, de adoptar las medidas adecuadas para evitar los daños prohibidos en las zonas afectadas por dicho proyecto, que debían haber sido clasificadas zonas de protección especial”*. I rebutja el recurs pel que fa als articles 2, 3 i 4.1 de la directiva 79/409/CEE per qüestions processals, i no de fons (en uns casos perquè la Comissió Europea no havia mencionat aquests preceptes al seu escrit de requeriment a Espanya i en el supòsit de l'article 4.1 per manca de coherència i precisió del recurs de la Comissió).

Aquests dos assumptes serveixen per a il·lustrar l'aplicació a la pràctica de la col·laboració entre l'Estat i les CCAA en els recursos per incompliment del Dret comunitari contra Espanya que tinguin causa en una actuació autonòmica que preveu l'Acord de la CARCE d'11 de desembre de 1997.

Tal com es va assenyalar a l'informe de 2006, i amb la mateixa crítica que llavors es manifestava respecte a la falta de publicitat sobre la seva aplicació en la pràctica, així com en relació al fet que fins ara sempre hagin estat els Advocats de l'Estat els encarregats de la representació processal d'Espanya davant el Tribunal de Justícia, aquest Acord de 1997 cobreix tant la fase precontenciosa davant de la Comissió Europea com en la jurisdiccional davant del Tribunal de Justícia. Doncs bé, en el assumpte ZEPA, l'1 de juny de 2006 hi va haver una reunió preparatòria de l'assumpte a la qual van assistir assessors tècnics i jurídics de les Autonomies implicades. I a la vista davant del Tribunal de Justícia del 22 de juny de 2006 hi van acudir també diversos representants autonòmics. La situació s'ha repetit en l'assumpte Canal Segarra / Garrigues entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya. I si bé l'Estat ha tingut en compte realment l'assessorament autonòmic, és ell qui s'encarrega materialment de la preparació de les actuacions precontencioses i judicials i ostenta en exclusivitat la representació jurídica davant del Tribunal. En síntesi, subsisteixen les limitacions que es denunciaven l'any passat en relació amb l'actuació limitada de les CCAA i la posició de clara preeminència de l'Estat.

Les sentències del Tribunal de Justícia que constaten l'incompliment d'un Estat són obligatòries i, per tant, han d'ésser executades per aquest (article 228 del Tractat CE). Qui hagi de dur a terme aquesta execució al nivell intern és una qüestió purament interna que s'ha de decidir d'acord amb allò que disposi el dret intern de cada Estat. En el cas del Canal Segarra / Garrigues, el Govern de la Generalitat de Catalunya haurà de prendre les mesures correctores que implica la sentència, tot i la complexitat tècnica de la seva execució, atès l'avançat estat de construcció d'aquesta infraestructura, fins al punt de que s'espera que les primeres finques comencin a ser regades l'any 2008, tot i que la obra no estarà concloua fins al 2013.

-Potser no caldrà iniciar accions concretes d'execució degut al fet que, el setembre de 2006, el Govern català va presentar a la Comissió Europea una versió revisada del projecte del Canal

Segarra / Garrigues de 2001, per tal d'ampliar considerablement les zones especials de protecció de les aus<sup>86</sup>. El problema és que el Tribunal de Justícia no va jutjar tant si les àrees de protecció de les aus havien estat qualificades com ZEPA, traient-li importància, com el nivell de protecció real de les aus quan es va autoritzar el projecte, que va jutjar insuficient. Cal esperar, per tant, l'avaluació de la Comissió Europea sobre la modificació del projecte.

-A diferència de l'anterior assumpte, en l'afer ZEPA ja ha començat l'execució de la sentència del Tribunal de Justícia. Per la part que pertoca a Catalunya cal mencionar l'informe del Govern de la Generalitat de 13 d'agost de 2007, al qual es recorda oportunament que les directrius per a la gestió del espai que constitueixen la Red Natura 2000 que conté la Llei 12/2006, de 27 de juliol, en matèria de medi ambient, i sobretot l'Acord del Govern de la Generalitat de Catalunya de 5 de setembre de 2006, que aprova la nova Red Natura 2000 impliquen la plena execució de la sentència del Tribunal de Justícia en allò que afecta a la designació de les ZEPA<sup>87</sup>. Com ha estat mencionat abans, la Comissió Europea encara no s'ha pronunciat sobre les al·legacions de l'Estat en general i el Govern català en particular.

---

<sup>86</sup> Es tracta de l'Acord del Govern de la Generalitat de Catalunya de 5 de setembre de 2006.

<sup>87</sup> Perquè "el acuerdo de Gobierno ha designado como ZEPA todas las zonas importantes para la conservación de las aves de Cataluña, puesto que ha incluido espacios comprendidos en las 10 IBA que según se establece en el escrito de demanda presentado por la Comisión no disponían en el año 2001 de espacios declarados como ZEPA". En allò que afecta a l'insuficient nivell de protecció de les aus a Catalunya, l'informe del Govern ressenya que gràcies a la nova Red Natura 2000 el 100% de una de les espècies estan protegides, i que s'ha millorat molt la protecció de les altres aus, degut a l'augment molt considerable de la superfície total de ZEPA a Catalunya on habiten aquestes aus. Vg. Informe del Govern de la Generalitat de 13 d'agost de 2007, sobre el compliment per Catalunya de la sentència del Tribunal de Justícia de la UE de 28 de juny de 2007, en el procediment C-235/04.

## VII. FINANÇAMENT AUTÒNOMIC

### 1. Introducció

Durant l'any 2007 s'han produït tres fets que mereixen una atenció especial:

-La regulació del model de finançament en els Estatuts d'autonomia aprovats durant el 2007, que s'han de confrontar amb el contingut al nou estatut català.

-El compliment de la Disposició Addicional Tercera de l'EAC sobre el volum de la inversió estatal a Catalunya, i el tractament d'aquest aspecte en els altres Estatuts d'autonomia aprovats durant el 2007.

-L'acord de la III Conferència de Presidents Autònoms, celebrada el 11 de gener del 2007, d'estudiar els efectes de l'immigració sobre el model de finançament autonòmic.

Així mateix, si bé és un fet no directament relacionat amb el finançament autonòmic, també cal mencionar que el govern central no ha donat encara a conèixer les balances fiscals de les CA amb l'administració central, malgrat s'hagi elaborat una metodologia per al càlcul de les mateixes.

### 2. El model de finançament en els nous Estatuts d'autonomia

Actualment, varies CCAA tenen ja un nou Estatut aprovat. Aquest fet ha portat al govern central a manifestar que en la nova legislatura reformarà el sistema de finançament autonòmic, per poder donar cabuda al model de finançament contingut en els nous Estatuts. De tota manera, i amb independència d'aquesta promesa, el model de finançament contingut en l'Estatut de Catalunya ha d'estar concretat abans del 9 d'agost del 2008, ja que la disposició final primera de l'EAC disposa que la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat ha de concretar, en el termini de dos anys a partir de l'entrada en vigor de l'Estatut, l'aplicació dels preceptes continguts en el seu títol VI, dedicat al finançament.

El primer Estatut d'autonomia aprovat va ser el de la Comunitat Valenciana, i presentava molt poques novetats pel que fa al model de finançament, ja que ho remetia a la LOFCA. El model que va representar un canvi en relació a l'actual model de finançament autonòmic va ser el que conté l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que la resta d'Estatuts d'autonomia aprovats des deleshores han seguit en molts aspectes.

Per tant, seguidament i partint del model contingut en l'Estatut d'autonomia de Catalunya, es descriuen els trets principals dels models que contenen els Estatuts aprovats en els quatre aspectes essencials que defineixen un model de finançament: a) percentatge de participació en els impostos cedits per part de l'Estat; b) capacitat normativa sobre els impostos cedits; c) administració tributària; d) anivellament fiscal.

#### 2.1. Percentatge de participació en els impostos cedits

El nou EAC amplia el percentatge de participació dels següents impostos cedits per l'Estat: IRPF (del 33% al 50%), IVA (del 35% al 50%) i impostos especials (del 40% al 58%). Els altres impostos cedits actualment al 100% els ratifica en aquest percentatge de cessió. Els altres nous Estatuts no estableixen percentatges de participació, ratificant l'actual cessió d'impostos i deixant aquest aspecte a la regulació estatal. No obstant això,

sembla que actualment per part de l'Estat hi ha voluntat política de generalitzar l'increment dels percentatges a totes les CA.

## **2.2. Capacitat normativa sobre els impostos cedits**

El nou EAC també amplia el poder tributari de la Comunitat sobre els impostos cedits. Així doncs, amplia el poder tributari actual sobre l'IRPF i obté poder tributari sobre la fase minorista de l'IVA i dels impostos especials, d'acord amb les regles d'harmonització fiscal dins de la UE. Els altres Estatuts aprovats només estableixen que les CA poden tenir poder tributari sobre els impostos cedits parcial o totalment d'acord amb la regulació estatal. Amb tot, igual que en el cas anterior, sembla que l'Estat té la voluntat d'augmentar la responsabilitat fiscal de les CCAA en la línia que disposa l'Estatut de Catalunya.

Fins ara és conegut que les CCAA han utilitzat la capacitat normativa sobre els impostos cedits per rebaixar la pressió fiscal en el cas dels impostos directes i per incrementar-la en el dels indirectes. Durant el 2007 s'ha mantingut la mateixa tònica, destacant-ne la rebaixa de la tarifa de l'IRPF que va fer la Comunitat de Madrid, essent la primera comunitat que varia la tarifa d'aquest impost.

## **2.3. Administració tributària**

Pel que fa referència a l'administració tributària, el que s'ha establert a l'Estatut de Catalunya ha estat seguit, en línies generals, per les demés CCAA. L'Estatut de Catalunya estableix que a l'Agència Tributària de Catalunya li correspon gestionar, recaptar, liquidar i inspeccionar els impostos propis i els cedits totalment per l'Estat. L'administració dels demés impostos de l'Estat correspon a l'Administració Tributària de l'Estat, sense perjudici de la delegació que la Generalitat pugui rebre d'aquest, i de la col·laboració que pugui establir-se especialment quan així ho exigeixi la naturalesa del tribut. A tal fi, en el termini de dos anys es constituirà un consorci o ens equivalent en el que participarà de forma paritària l'Agència Estatal d'Administració Tributària i l'Agència Tributària de Catalunya. En concret, s'ha reconegut que l'IRPF pot ser el primer impost d'administració conjunta pel consorci.

Actualment, l'Agència Tributària de Catalunya ja ha estat creada, i abans del 9 d'agost del 2008 s'ha de constituir el consorci.

## **2.4. Anivellament fiscal i solidaritat interterritorial**

Aquest és un aspecte rellevant, ja que el model de finançament actual porta a un sobreanivellament que perjudica en especial a les CCAA amb més capacitat fiscal, com ara Catalunya. L'EAC estableix un criteri explícit de solidaritat. Es garanteix que els serveis prestats pels diferents governs autonòmics puguin arribar a un nivell similar, si realitzen un esforç fiscal similar. Aquest principi s'aplicarà als serveis que constitueixen el pes principal de la despesa autonòmica: educació, sanitat i serveis socials, que són els serveis essencials de l'Estat del benestar, i que actualment representen al voltant del 70% del total de la despesa autonòmica.

El punt anterior és el que permet parlar d'anivellament parcial dels recursos, donat que l'anivellament es limita als serveis essencials de l'Estat del Benestar, i no es projecta sobre el conjunt dels serveis prestats per les CCAA ni, menys encara, sobre el conjunt de la seva despesa.



D'altra banda, encara que, com és lògic, el nou text estatutari català no pot concretar la fórmula exacta per calcular els fons d'anivellament, aspecte que haurà de tractar-se de manera multilateral, sí estableix pautes per al seu disseny. Es contempla evitar penalitzar, tal com succeeix actualment, a les comunitats que com Catalunya realitzen un esforç fiscal superior a la mitjana.

-Així, i en primer lloc, es disposa que el nivell de recursos de la Generalitat es basarà en criteris de necessitats de despesa, concretant-se les seves variables representatives.

-Com a variable bàsica s'utilitzarà la població, rectificada pels costos diferencials i per variables demogràfiques, en particular per un factor de correcció en funció del percentatge de població immigrant.

-Així mateix, han de tenir-se en compte la densitat de població, la dimensió dels nuclis urbans i la població en situació d'exclusió social.

-En segon lloc, es disposa que el nivell de recursos de la Generalitat es determinarà tenint en compte la seva capacitat fiscal, és a dir, després d'actuar els mecanismes de solidaritat, el seu nivell de recursos ha d'estar d'acord amb la seva capacitat fiscal.

-Això vol dir que si la Generalitat té una capacitat fiscal per sobre de la mitjana, un cop ha contribuït a l'anivellament amb la resta de CA, els seus recursos han de continuar estant per sobre la mitjana.

-Finalment, en tercer lloc, una altra disposició és que els mecanismes d'anivellament no han d'alterar la posició de Catalunya en l'ordenació de rendes per càpita entre les CA abans de l'anivellament.

-Això s'ha d'entendre com que el lloc que ocupa Catalunya en el rànquing d'ordenació de rendes per càpita abans de l'anivellament, ha de ser el mateix que el que ocupa en l'ordenació dels seus recursos totals després de l'anivellament.

-L'aplicació d'aquest precepte suposa de fet l'establiment d'un límit a l'anivellament i, per tant, també en garanteix el seu caràcter parcial. I és l'Estat qui ha de garantir el seu compliment.

La participació en el sistema d'anivellament que estableixen els nous Estatuts d'autonomia de les Illes Balears i d'Aragó és molt semblant al de l'Estatut català, ja que aquesta participació ha de garantir que els serveis públics d'educació, sanitat i altres serveis essencials de l'Estat del benestar prestats per les diferents administracions autonòmiques als seus ciutadans es situïn en nivells similars, sempre que es porti a terme un esforç fiscal similar.

A l'Estatut d'Andalusia el sistema d'anivellament proposat ja s'allunya més dels sistemes anteriors. Hi ha tres disposicions que s'han de tenir en compte:

-L'art. 175.2b) que estableix que s'ha de fer complir el principi de suficiència financera, que atindrà fonamentalment a la població real efectiva i altres circumstàncies que poden influir en el cost dels serveis que es presten.

-L'art. 175.2c) que estableix que s'ha de garantir el finançament dels serveis d'educació, sanitat i altres serveis socials essencials de l'Estat del benestar per assolir nivells similars en el conjunt de l'Estat, sempre que es porti a terme un esforç fiscal similar expressat en termes de la normativa i d'acord amb l'art. 31 de la Constitució.

-L'art. 175.2g) que diu que els recursos de la comunitat estaran d'acord amb el principi de l'anivellament dels serveis a que es refereix l'art. 158.1 de la Constitució, en els termes previstos en la lletra c) d'aquest apartat. Per tant, en aquest cas, no queda tan clar que la participació d'Andalusia a l'anivellament només es refereixi als serveis d'educació, sanitat i serveis socials

essencials de l'Estat del benestar, ja que també es cita el principi de suficiència com a garantia per cobrir les necessitats de despesa totals de la comunitat, mesurades essencialment per la població.

Els Estatuts que són menys explícits pel que fa al disseny del sistema d'anivellament són els de València i Castella-Lleó.

-El de València disposa que quan la Generalitat valenciana, mitjançant els recursos que disposa la LOFCA, no pugui cobrir un nivell mínim de serveis públics equiparable a la resta del conjunt de l'Estat, s'establiran els mecanismes d'anivellament pertinents en els termes que preveu la dita llei orgànica, atenent essencialment als criteris de població, entre d'altres.

-Pel que fa a l'Estatut de Castella-Lleó, es limita a establir que la comunitat de Castella-Lleó participará en els mecanismes d'anivellament que es dissenyin en el marc del sistema general de finançament.

Un punt bàsic en relació amb l'anivellament fiscal és com l'Estat fa compatible el que disposa cada Estatut amb un sistema d'anivellament generalitzable, ja que aquesta és una qüestió essencialment multilateral.

-El debat actualment es centra sobre si només s'han d'anivellar els recursos corresponents als serveis d'educació, sanitat i serveis socials, és a dir, aproximadament el 70% dels recursos, o també la resta. Dit d'una altra manera, hem d'anivellar totalment només el 70% dels recursos i la resta assignar-los a cada comunitat segons els impostos recaptats, o hem d'anivellar la totalitat dels recursos?

-Entenem que l'Estatut de Catalunya disposa que la contribució a la solidaritat de Catalunya envers les altres CCAA només afecta als serveis esmentats (educació, sanitat, serveis socials). Per tant, Catalunya només ha de contribuir en l'anivellament dels recursos destinats a aquests serveis, aportant-ne una part, ja que és una comunitat rica. La resta de recursos recaptats per la Generalitat de Catalunya no s'han d'anivellar, corresponent a la Generalitat el 100% del mateixos. L'Estat es lliure d'anivellar la totalitat dels recursos a la resta de CCAA; ara bé: Catalunya, en aquest anivellament, d'acord amb el seu Estatut, només ha d'aportar la part que li toca per a l'anivellament dels serveis mencionats (educació, sanitat i serveis socials).

### **3. La inversió estatal en els nous estatuts d'autonomia**

#### **3.1. Disposicions contingudes en els Estatuts**

L'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006 en la seva Disposició Addicional Tercera (apartat 1) disposa: "La inversió de l'Estat a Catalunya en infraestructures, exclòs el Fons de Compensació Interterritorial, s'ha d'equiparar a la participació relativa del producte interior brut de Catalunya amb relació al producte interior brut de l'Estat per un període de set anys. Aquestes inversions poden emprar-se també per a l'alliberament de peatges o la construcció d'autovies alternatives". Aquesta disposició és un reconeixement explícit al dèficit en infraestructures que ha petit Catalunya en les últimes dècades i, per tant, el seu esperit es pal·liar-lo.

Ara bé, l'efecte que ha tingut aquesta disposició en les reformes estatutàries de les altres CCAA és que els nous estatuts també regulen la inversió de l'Estat en el seu territori. Aquest és el cas dels Estatuts de les Illes Balears, Andalusia, Aragó i Castella-Lleó, ja aprovats el 2007, i d'altres que estan en tramitació.

-L'Estatut de les Illes Balears estableix que en un termini no superior a set anys, la inversió de l'Estat a les illes s'establirà atenent a la inversió estatal mitjana per càpita realitzada en els CA de règim comú.

-L'Estatut d'Andalusia disposa que la inversió estatal destinada a Andalusia serà equivalent al pes de la població andalusa sobre el conjunt de l'Estat per a un període de set anys.

-L'Estatut d'Aragó estableix que per a la fixació de les inversions de l'Estat a Aragó en infraestructures, es ponderaran, amb caràcter prioritari, la superfície del territori, els costos diferencials de la construcció derivats de l'orografia, així com la condició de comunitat fronterera, i s'incorporaran criteris d'equilibri territorial a favor de les zones més despoblades.

-Per últim, l'Estatut de Castella-Lleó disposa que per la fixació de les inversions en infraestructures de l'Estat a aquesta comunitat, es tindran en compte, amb caràcter prioritari, la superfície del territori de la comunitat i s'incorporaran criteris d'equilibri territorial a favor de les zones menys desfavorides.

Així mateix, els Estatuts de les Illes Balears i Andalusia, a l'igual que el de Catalunya, disposen que la inversió de l'Estat ha de respondre als criteris establerts en un període de set anys. En canvi, els d'Aragó i Castella-Lleó no estableixen cap límit temporal.

La qüestió que hom es pot plantejar després de que els nous Estatuts aprovats regulin la inversió de l'Estat, és com aquest farà els seus càlculs. De tota manera, l'Estat té un cert marge per anar donant compliment al que disposen els diferents Estatuts, ja que la base de càlcul no sempre és la mateixa: en uns casos es parla d'infraestructures i en d'altres d'inversió. Així mateix, en alguns casos la disposició afecta a un període determinat i en altres casos només es fa referència als criteris que s'han de tenir en compte per invertir, però no hi ha la limitació d'un període temporal.

## 3.2. La Disposició Addicional Tercera de l'Estatut d'autonomia de Catalunya

### 3.2.1. Justificació

La Disposició Addicional Tercera de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, com ja s'ha dit, és un reconeixement del dèficit en infraestructures que ha patit Catalunya en les últimes dècades. Es tracta d'una clàusula excepcional i de durada limitada que pretén resoldre una situació també excepcional. Una situació que no es repeteix a d'altres comunitats autònomes i que, per tant, requereix un tractament únic, singular i no necessàriament generalitzable.

El quadre 1 mostra com durant els darrers 15 anys, la inversió a Catalunya del Ministeri de Foment i de les empreses que en depenen ha representat, de mitjana, un 11,7% del total. Per tant, la inversió estatal a Catalunya s'ha situat sistemàticament per sota del pes relatiu del PIB català sobre el total espanyol (que durant aquest període ha estat, de mitjana, un 18,8%) i del de la població (15,9%). Aquesta situació no s'ha donat en cap altra comunitat autònoma: exceptuant els territoris forals, que compten amb un sistema de finançament diferenciat, Catalunya és l'única autonomia que entre el 1991 i el 2005 no ha rebut mai un volum d'inversió estatal que se situés igual o per sobre del pes del seu PIB o de la seva població (veure quadre 2).

Quadre 1  
Inversió liquidada de l'Estat a Catalunya\* (Capítol 6)

	Catalunya**	
	Milions d'euros	% Catalunya/Total Espanya
1991	466,2	8,3
1992	517,8	10,1
1993	528,2	9,3
1994	532,3	9,7
1995	520,1	9,2
1996	563,2	10,3

1997	401,9	8,4
1998	821,1	13,0
1999	659,8	11,2
2000	665,4	10,2
2001	1.164,9	14,7
2002	1.472,7	15,1
2003	1.751,6	15,5
2004	1.741,0	15,2
2005	1.989,4	15,5
<b>Mitjana</b>		<b>11,7</b>

\* Les dades liquidades corresponen a les inversions del Grup Foment més les de la DG de Costes, la DG d'Obres Hidràuliques i les confederacions hidrogràfiques del Ministeri de Medi Ambient.

\*\* Estimació amb base en el percentatge de la inversió a Catalunya sobre la total regionalitzada.

Font: Departament d'Economia i Finances. Generalitat de Catalunya.

## Quadre 2

### Inversió de l'Estat\* per comunitats autònomes 1991-2005

Comunitats Autònomes	Nombre d'anys del període 1991-2005 per sobre % distrb. PIB	Nombre d'anys del període 1991-2005 per sobre % distrb. pob
Andalusia	15	6
Aragó	14	14
Astúries	15	15
Balears	2	4
Canàries	4	4
Cantàbria	15	14
Castella-La Manxa	15	14
Castella-Lleó	14	13
<b>Catalunya</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Comunitat Valenciana	3	1
Extremadura	14	11
Galícia	12	7
Madrid	2	5
Múrcia	9	7
Navarra	0	0
País Basc	0	0
La Rioja	2	4
Ceuta i Melilla	14	14

\* Inversió del Grup Foment + DG Obres Hidràuliques i DG de Costes)

Font: Anuaris estadístics del Ministeri de Foment i INE

Aquest dèficit inversor s'ha vist agreujat pel baix grau d'execució de la inversió estatal pressupostada a Catalunya, que s'ha situat, històricament, per sota la mitjana estatal. Així, entre el 2001 i el 2006, el nivell mitjà d'execució de la inversió del Grup Foment (Ministeri de Foment més empreses que en depenen) ha estat del 74,2%, un percentatge que contrasta amb el 85,2% executat al conjunt de CCAA durant el mateix període.

La manca d'inversió en infraestructures que ha acumulat Catalunya està afectant la competitivitat de l'economia catalana i el benestar dels ciutadans. Un estudi recent del IVIE-BBVA conclou que la dotació en infraestructures de transport a Catalunya se situa al 77,1% de la mitjana espanyola. Aquest índex baixa al 70,4% per a les infraestructures viàries (carreteres i autopistes) i al 67,6% en relació amb els equipaments aeroportuaris. A més, la utilització de la xarxa viària catalana és un 96% superior a la mitjana espanyola. Catalunya només compta amb un 4,1% dels quilòmetres d'autovia del conjunt de l'Estat i, en canvi, acumula el 25,4% del total d'autopistes de peatge.

### 3.2.2. Aplicació

Els pressupostos de l'Estat del 2007 ja van incorporar el mandat de la Disposició Addicional Tercera en ser l'Estatut aprovat al 2006. No obstant, es va fixar una quantia provisional i es disposava que s'establiria una metodologia de càlcul. El passat mes de setembre el Govern de Catalunya i el de l'Estat van acordar la metodologia a aplicar. D'acord amb la mateixa corresponen a Catalunya 4.021,6 milions d'euros. Això suposa una revisió a l'alça de 827 milions respecte als 3.195 milions previstos inicialment, quantia que es compensarà a la Generalitat.

De l'esmentat acord cal destacar els següents punts:

-La quantia de la inversió augmenta amb la metodologia acordada perquè el concepte d'inversió en infraestructures s'amplia a totes les actuacions de caràcter econòmic: agricultura, pesca i alimentació; indústria i energia; comerç, turisme i pimes; subvencions al transport, infraestructures, investigació desenvolupament i innovació; i altres actuacions de caràcter econòmic.

-Inicialment, el Ministeri d'Economia i Hisenda només considerava inversió en infraestructures una part de les que realitzaven els ministeris de Foment i Medi Ambient. El govern català va considerar, des del primer moment, que aquesta interpretació era excessivament restrictiva i que, a més, no es corresponia amb la que utilitzaven organismes econòmics internacionals de referència com l'OCDE o l'FMI.

-La metodologia acordada amplia aquesta base de càlcul a totes les actuacions de caràcter econòmic. Això inclou, la totalitat –i no només una part– de les inversions efectuades pels dos ministeris considerats inicialment i totes aquelles referents a: agricultura, pesca i alimentació; indústria i energia; comerç, turisme i pimes; subvencions al transport, infraestructures, investigació, desenvolupament i innovació; i altres actuacions de caràcter econòmic. Per a totes aquestes polítiques, es tindran en compte no només les inversions reals (capítol 6), sinó també les transferències de capital a les CCAA i a les corporacions locals (capítol 7). Per al 2008, doncs, la nova base de càlcul inclou el 90% de tota la inversió regionalitzada de l'Estat.

-El pes de Catalunya en el PIB estatal utilitzat en l'exercici 2007 és del 18,85%. L'acord estableix que aquest percentatge s'actualitzarà anualment en el moment d'elaborar els pressupostos generals de l'Estat en base a la última dada disponible de la comptabilitat regional de l'Institut Nacional d'Estadística a 15 de setembre, expressat en percentatge amb dos decimals. El percentatge emprat el 2007 correspon al 2005. En el pressupost del 2008, s'utilitzarà el percentatge del 18,72%, que correspon al 2006, i així successivament.

-L'acord també estableix una sèrie de garanties referents a l'execució de les inversions, al grau de regionalització de les mateixes i les desviacions sobre les xifres liquidades, ja que el percentatge d'inversions atribuït a Catalunya s'haurà de complir tant en el pressupost inicial com en la seva liquidació. Més concretament, s'han de complir les següents regles:

-si un cop liquidat el pressupost no s'ha assolit el percentatge del PIB establert, es compensarà la desviació en el pressupost següent.

-si aquesta desviació no es corregeix, l'Estat realitzarà una transferència de capital a favor de la Generalitat per aquest import.

-la taxa d'execució no podrà ser inferior a la mitjana dels dos exercicis posteriors. En cas que es produís una desviació, el grup de treball proposarà mesures correctores a la Comissió Bilateral.

-el grau de regionalització de les inversions reals (cap. 6) ha de ser com a mínim el dels PGE 2007(83,7%), el de les transferències de capital (cap. 7) ha de ser com a mínim del 90%, i el de les inversions liquidades no podrà ser inferior a la mitjana dels dos darrers exercicis liquidats.

-l'any 2015 es farà una valoració global de l'aplicació de la metodologia acordada, i si es detecta una desviació es consignaran els recursos necessaris per compensar-la.

Segons estimacions del Govern de Catalunya, l'aplicació de la Disposició Addicional de l'Estatut pot suposar per a Catalunya en el període 2007-2103 uns 34.557 milions d'euros

(30.816 4 milions en euros constants de 2007) d'inversions d'acord a la metodologia aprovada.

### Quadre 3

#### **Inversió de l'Estat a Catalunya a efectes del compliment de la DA3a de l'Estatut**

Projecció de la inversió de l'Estat a Catalunya d'acord amb la metodologia acordada \* (Milions d'euros)

	<b>A preus corrents</b>	<b>A preus constants</b>
2007	4.022	4.022
2008	4.365**	4.142
2009	4.578	4.267
2010	4.885	4.395
2011	5.212	4.526
2012	5.561	4.662
2013	5.934	4.802
<b>Total</b>	<b>34.557</b>	<b>30.816</b>

\* Les projeccions s'han realitzat suposant que la inversió computable a efectes de la base de càlcul creixerà a una taxa anual del 6,7%, percentatge d'augment del sostre de despesa de les Administracions Públiques previst per al 2008 respecte al 2007.

\*\* L'aplicació de la metodologia acordada sobre els Pressupostos Generals de l'Estat per al 2008 (pendents encara de l'aprovació per les Corts), ha fixat la inversió de l'Estat per a l'any vinent en 4.365 milions d'euros.

Font: Departament d'Economia i Finances. Generalitat de Catalunya.

## **4. Els efectes de la immigració sobre el model de finançament autonòmic**

La III Conferència de Presidents autonòmics, celebrada el dia 11 de gener del 2007, acordà que en el termini de sis mesos el Grup de Treball de Població del Consell de Política Fiscal i Financera emetés un informe sobre l'impacte efectiu que en l'actualitat la immigració té sobre el model de finançament autonòmic. No obstant, adduint dificultats metodològiques el mencionat Grup de treball no va arribar a cap quantificació del dit impacte.

Ara bé, l'informe realitzat pel Departament d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya per a aquest Grup permet veure la incidència de la immigració sobre les finances autonòmiques. Les conclusions de l'informe són les següents:

-La població estrangera contribueix a les arques de la Generalitat de Catalunya en un import significativament inferior al d'un autòcton. Concretament, s'estima que l'aportació és de tan sols un 52,5% de la d'un autòcton. En aquest sentit, s'ha estimat que l'any 2005 la pèrdua de recursos produïda per l'increment de la immigració és de 764.610 milers d'euros. Aquesta quantificació ha de considerar-se com un import mínim, ja que la contribució de la població immigrant s'ha sobrevalorat en incloure's els ingressos procedents dels estrangers no residents.

-Pel contrari, la despesa pública per habitant d'un immigrant és superior a la d'un autòcton. Això s'explica per raons socio-econòmiques i culturals que obliguen a assumir una sèrie de despeses addicionals per assegurar el mateix nivell/qualitat de prestació que la d'un autòcton. Aquest fet resulta especialment rellevant en els casos de l'educació i els serveis socials. En el cas de l'educació, la població immigrant suposa un cost addicional que s'estima entorn al 16%, com a conseqüència de la implementació dels sistemes d'acollida que assegurin la integració del nou alumnat al sistema educatiu. En el cas dels serveis socials, la despesa per càpita destinada a un immigrant multiplica per quatre a la d'un autòcton. L'informe estima que l'any 2005 la despesa addicional per educació i serveis socials va suposar 154.141 milers d'euros a la Generalitat de Catalunya.

-Per tant, l'informe estima que els efectes de la reducció d'ingressos i l'increment de despeses generat per la població immigrant sobre les finances de la Generalitat de Catalunya van ser de 918.751.000 euros el 2005.

## 5. Les balances fiscals de les Comunitats Autònomes amb l'administració central

El Ple del Congrés de Diputats va aprovar el 21 de setembre del 2004 una proposició no de llei, 162/000050, perquè s'analitzessin els aspectes metodològics relatius a l'elaboració de les balances fiscals, a l'objecte d'establir una metodologia comú per al seu càlcul que permeti determinar els fluxos financers anuals entre les CCAA i l'administració general de l'Estat, tenint en compte la màxima territorialització possible d'ingressos i despeses.

Per donar compliment al mandat anterior, el Ministeri d'Economia i Hisenda va crear un grup de treball, que va presentar la metodologia acordada al Senat el 27 de setembre del 2006. Malgrat l'existència de l'esmentada metodologia i de què el grup manifestà la contribució d'aquest tipus d'estudis a l'increment de la transparència democràtica, el govern central no ha procedit encara al càlcul de les balances fiscals de les CCAA amb l'administració central, qüestió que hagués pogut abordar durant el 2007. Durant el debat d'investidura d'abril de 2008, el candidat a president ha anunciat que impulsaria la publicació de les balances en dos mesos.

La metodologia acordada per unanimitat pel grup de treball presenta dues aproximacions per al càlcul de les balances fiscals: l'enfocament càrrega-benefici i l'enfocament del flux monetari.

-El primer pretén mesurar com les polítiques públiques afecten al benestar dels individus que resideixen en un determinat territori, tenint en compte les càrregues fiscals que suporten i els beneficis que reben de la despesa pública. Aquest criteri permet analitzar l'actuació del sector públic en termes redistributius i d'equitat.

-El segon, enfocament del flux monetari, mesura l'impacte econòmic de les polítiques públiques en una comunitat autònoma, imputant a cada territori la totalitat dels ingressos i de les despeses públiques que s'originen o es realitzen dins dels límits de la seva jurisdicció. Conseqüentment, el criteri del flux monetari és l'adequat per analitzar l'impacte del sector públic sobre el creixement econòmic d'una comunitat.

Els dos enfocaments són igualment vàlids i es recolzen en criteris sòlids, però expliquen qüestions diferents. Per tant, no són substitutius, sinó que aporten perspectives complementàries sobre l'impacte de les actuacions del sector públic en els diferents territoris en que opera.

Amb tot, es pot afirmar que el mètode de la càrrega-benefici es més difícil d'aplicar que el del flux monetari, ja que implica haver d'establir moltes més d'hipòtesis en haver-se de determinar com s'incrementa el nivell de benestar d'un individu amb la prestació d'un servei públic. En aquest sentit, quantificar l'increment de benestar és difícil i ha de sustentarse en hipòtesis que, a vegades, poden ser qüestionables o discutibles. En canvi, el mètode del flux monetari és de més fàcil aplicació, ja que una part molt important de la despesa que realitza el sector públic està territorialitzada. Per tant, el càlcul de la despesa realitzada en els diferents territoris és més immediat.

-Per exemple, en el cas de la despesa associada al Ministeri d'Afers Exteriors, si s'aplica l'enfocament càrrega-benefici es considera que aquesta despesa beneficia per igual a tots els ciutadans i es distribueix territorialment en funció de la població. En canvi, atenent a l'enfocament del flux monetari, en tenir el Ministeri la seu a Madrid, tota la despesa (sous i salaris dels funcionaris o treballadors del Ministeri, compra de béns i serveis, inversions, etc.) s'imputen a Madrid. El resultat és que en el primer cas només s'imputa a la comunitat autònoma de Madrid el 13,4% de la despesa, que és el pes que té la població de Madrid sobre el total espanyol, mentre que en el segon cas se l'imputa el 100% de la despesa.

