

INTRODUCCIÓ: LES COMPETÈNCIES DE LA generalitat

La Constitució espanyola de 1978 va establir els principis necessaris per fer el trànsit d'un estat centralitzat a un estat d'autonomies, amb una descentralització de poders polítics i administratius. Per aquest motiu, proclama el reconeixement i la garantia del dret a l'autonomia de les nacionalitats i de les regions, principi d'autonomia que es ratifica quan declara les comunitats autònomes com a entitats en què l'Estat s'organitza territorialment. D'aquesta manera, aquestes noves entitats territorials són cridades a participar en el poder polític de l'Estat, participació política que comporta la necessitat d'atribuir a les comunitats autònomes una sèrie de competències que permetin el seu autogovern.

En cas contrari, s'hauria produït una simple descentralització administrativa i no pas una descentralització de caràcter polític, que és la que reconeix la Constitució.

Aquestes competències reconegudes en la Constitució permetran l'autogovern de la comunitat autònoma respectiva, la qual podrà formar el seu propi ordenament jurídic i exercir la seva potestat legislativa.

Una de les característiques que presenta la distribució de competències és la legalitat, ja que la competència sobre determinades matèries que es distribueixen entre l'Estat i la comunitat autònoma ha de ser reconeguda en el mateix Estatut d'autonomia, el qual es aprova per una llei orgànica. En conseqüència, s'ha d'acudir a l'Estatut d'autonomia per tal de determinar la legalitat de l'atribució d'una competència a la comunitat autònoma. La norma estatutària es converteix així en la norma atributiva de competències, sense oblidar (en paraules del Tribunal Constitucional) el principi de supremacia de la Constitució sobre la resta de l'ordenament jurídic. Els estatuts d'autonomia formen part d'aquest ordenament com a norma institucional bàsica de la comunitat autònoma que l'Estat reconeix i empara.

Per tal d'atendre l'abast de les competències que l'Estatut d'autonomia de Catalunya atribueix a aquesta nacionalitat, cal estudiar els elements estructurals del nostre sistema de distribució de competències, a partir del qual podem trobar el significat del seu contingut. En aquest sentit, és tradicional fer una distinció bàsica entre tres tipus diferents de competències en la distribució operada entre l'Estat i les comunitats autònomes, en el nostre cas, entre l'Estat i Catalunya. Aquestes tres classes de competències són: les competències exclusives, les concurrents i les compartides o de desenvolupament legislatiu.

Concepte de competència

En el llenguatge constitucional i, en general, en el camp del dret públic, s'utilitza la expressió competència per designar una idea concreta: el conjunt de funcions que l'ordenament jurídic atribueix a un subjecte públic en una determinada matèria. Dit d'una altra manera, la competència és el poder vàlid i eficaç d'actuació normativa o executiva en un àmbit concret de la realitat que s'ha atribuït a un determinat òrgan o ens. El concepte de competència inclou, doncs diferents elements que cal no confondre:

- El fonament constitucional (o la norma atributiva): Les normes que donen poders als ens públics són les normes atributives de competències. La Constitució atribueix a l'Estat un llistat de competències (art. 149.1 CE), mentre que la norma atributiva de competències a la Generalitat de Catalunya és l'Estatut d'autonomia (títol I EAC), encara que excepcionalment podria ser una llei estatal (art. 150.1 i 2 CE).
- El titular (o subjecte): És l'ens, l'òrgan o la institució a qui se li ha atribuït el poder. La titularitat de la competència recau en l'òrgan o la institució que la té atribuïda. Els titulars de les competències són els subjectes públics als quals les normes confereixen unes determinades potestats, que poden exercir segons els seus propis criteris, dins els límits constitucionals. El repartiment de competències que es fa en la Constitució i l'Estatut d'autonomia de Catalunya és només entre l'Estat i la Generalitat. Si un ens exerceix unes competències perquè l'altre els hi ha delegat, aleshores no n'és titular.

- La matèria (o l'objecte): És el conjunt d'activitats, funcions i instituts jurídics relatius a un sector de la vida social (STC 132/1982). Es tracta d'un bloc més o menys homogeni de la realitat que pot ser objecte de l'exercici d'una determinada potestat pública. La matèria és l'objecte de la competència. Els llistats de la Constitució (art. 149.1 CE) i de l'Estatut d'autonomia (títol I EAC) contenen les matèries sobre les quals l'Estat i la Generalitat exerceixen determinades funcions. La delimitació de les matèries es una de les tasques més importants i més difícils en el conjunt de l'operació de repartiment de competències, així ho ha reconegut en alguna ocasió el Tribunal Constitucional (STC 40/1982 i 125/1984). Ni la Constitució ni l'Estatut segueixen un criteri uniforme a l'hora de designar l'àmbit material de les competències.
- L'abast funcional: És la potestat jurídica concreta d'actuació que s'ha atribuït a un ens determinat. La funció expressa la forma d'actuació, es a dir, si la competència es normativa o executiva. Les competències atribueixen als seus titulars un conjunt de funcions, és a dir, potestats públiques d'actuació sobre determinats àmbits materials. En el nostre sistema constitucional podríem distingir diverses funcions normatives (legislació, legislació bàsica, normativa bàsica, etc.) i diferents funcions no normatives (potestat executiva, gestió, administració).

LES COMPETÈNCIES EXCLUSIVES, CONCURRENTS I COMPARTIDES

El criteri que permet distingir les competències exclusives de les competències compartides és el grau de disponibilitat de què el titular gaudeix en una determinada matèria. S'entén per competència exclusiva aquella en què el titular disposa de tota la capacitat de decisió en una matèria amb exclusió de qualsevol altre ens o òrgan. En canvi, la competència compartida implica que tant l'Estat com la comunitat autònoma disposen d'algun tipus de poder en una determinada matèria. Naturalment el grau de poder no és equivalent, i poden prevaler les decisions d'un ens sobre l'altre, tot i que aquest darrer té atribuït un marge propi de decisió. Finalment, les competències concurrents són aquelles en les quals tant l'Estat com la comunitat autònoma disposen de les mateixes funcions sobre la mateixa matèria.

◆ Competències exclusives

El concepte d'exclusivitat és sinònim del concepte de reserva absoluta de totes les potestats públiques sobre una matèria determinada. D'aquesta manera, l'exclusivitat implica una clara divisió de matèries i l'atribució consegüent de totes les funcions públiques a l'ens que passa a detenir la competència, en virtut del repartiment establert per la Constitució i l'Estatut. Això significa que una competència és exclusiva quan l'òrgan se'n reserva absolutament la titularitat, en el sentit d'impedir que l'un o l'altre puguin tenir competències també sobre la mateixa matèria.

Una competència és exclusiva, doncs, quan l'Estat o la comunitat autònoma poden desenvolupar lliurement la funció legislativa i l'activitat de prestació i gestió dels serveis administratius corresponents. En aquest sentit, s'entén com a competència exclusiva la que de manera íntegra correspon a un ens, sense que l'altre pugui assumir-ne ni tan solament l'execució (STC 1/1982).

L'exclusivitat es caracteritza, doncs, per un fet decisiu i revelador: la situació de monopoli en l'exercici de funcions públiques en relació amb una determinada matèria, de manera que l'exercici de les funcions esmentades per part d'un sol titular comporta, en ell mateix, l'exclusió de la intervenció d'un altre poder públic.

D'acord amb aquestes premisses, i un cop explicat el significat de competència exclusiva, és cabdal, per tal d'entendre l'abast de l'autonomia de Catalunya, precisar la llista de matèries sobre les quals la Generalitat de Catalunya té competència exclusiva:

- Organització de les seves institucions d'autogovern.
- Dret civil català.
- Normes processals i de procediment administratiu que derivin de les particularitats del dret substantiu

de Catalunya.

- Cultura.
- Patrimoni històric, artístic, monumental.
- Arxius, biblioteques, museus i conservatoris de música.
- Investigació.
- Règim local.
- Ordenació del territori i urbanisme.
- Forests, espais naturals protegits i tractament especial de zones de muntanya.
- Higiene.
- Turisme.
- Obres públiques que només afectin Catalunya.
- Carreteres que passin íntegrament per Catalunya.
- Transports, ports i aeroports.
- Aprofitaments hidràulics, instal·lacions de producció, distribució i transport d'energia.
- Pesca.
- Artesania.
- Ordenació farmacèutica.
- Centres de contractació de mercaderies.
- Cooperatives.
- Cambres de la Propietat, de Comerç, Indústria i Navegació.
- Col·legis professionals.
- Fundacions i associacions.
- Assistència social.
- Joventut.
- Promoció de la dona.
- Tutela de menors.
- Esport.
- Publicitat i espectacles, casinos, jocs, i apostes.
- Estadística.

L'efecte principal de l'exclusivitat d'aquestes competències s'indica en l'Estatut, quan diu: "En l'exercici de les seves competències exclusives correspon a la Generalitat la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, inclosa la inspecció".

◆ Competències concurrents

En la competència concurrent succeeix precisament el contrari del que s'acaba d'exposar respecte a l'exclusivitat, ja que el que es dona és l'existència de la cotitularitat d'una mateixa funció en relació amb la mateixa matèria, d'acord amb el que puguin establir les previsions constitucionals que, en cada cas i respecte a cada país, siguin d'aplicació.

No obstant això, s'ha de destacar que el significat real i propi de la concurrència el trobem en els règims federals, en els quals els estats membres poden legislar sobre les matèries incloses en les llistes constitucionals, mentre la Federació no faci ús de la competència legislativa que, sobre la mateixa matèria, la Constitució li reconeix simultàniament. Aquest és l'element propi i característic dels sistemes federals, que, en el seu significat propi, no es pot traslladar al sistema autonòmic espanyol, perquè en aquests no es dona un reconeixement explícit de cotitularitats en l'exercici d'una mateixa competència.

En el nostre sistema de repartiment de competències no hi ha matèries amb un règim competencial de concurrència com el que s'ha descrit més amunt. Excepcionalment, la doctrina ha assenyalat com a exemple de competència concurrent la que es dona en matèria de cultura (art. 149.2 CE). També el Tribunal Constitucional ha declarat que en aquesta matèria el que es produeix és una concurrència de competències

destinada a la preservació i l'estímul dels valors culturals propis del cos social des de la instància pública corresponent (STC 49/1984), sigui l'Estat o la comunitat autònoma. ES tracta d'una concurrència total, en el sentit que tant l'Estat com la Generalitat poden complir funcions idèntiques sobre el mateix àmbit material.

◆ **Competències compartides**

Una competència és compartida quan tant l'Estat com la Generalitat disposen de funcions en tot o en part de l'àmbit material. Es poden distingir tres tipus:

- *Competència compartida del tipus bases–desenvolupament*

És aquella en que la legislació bàsica correspon a l'Estat i el desenvolupament legislatiu de les bases a la Generalitat; a més de les funcions executives. En aquesta competència la qüestió clau, i alhora la més problemàtica, és definir el concepte de bases, per saber quina mena de desenvolupament poden fer les comunitats autònomes.

Les bases són la regulació mínima indispensable per establir una normació sota patrons comuns. Es tracta de l'establiment d'unes directrius estatals genèriques que limiten el desplegament autonòmic. El Tribunal Constitucional a definit les bases com la regulació normativa uniforme vigent a tot l'Estat, amb la qual s'assegura, per raó de l'interès general superior al de cada comunitat autònoma, un denominador comú normatiu a partir de la qual cada comunitat pot establir les peculiaritats que li convinguin en defensa del seu propi interès general.

La jurisprudència constitucional ha procurat perfilar el contingut del que és bàsic cas per cas, sense que l'establiment de les bases arribi a un grau de desenvolupament que buidi de contingut la competència de les comunitats autònomes. Les bases estatals no poden, doncs, esgotar tota la regulació, ni poden implicar que les comunitats autònomes s'adhereixin a opcions preestablertes. També ha recomanat que es faci constar de manera expressa els preceptes que disposen de caràcter bàsic.

- *Competència compartida del tipus legislació–execució*

És aquella en què la legislació correspon a l'Estat i l'execució a la comunitat autònoma. Aquesta manera de classificar les competències opera d'acord amb el tipus de funció desplegada, i es fa per mitja de la distinció entre la legislació i l'execució.

Aquí el problema rau en la definició dels conceptes de legislació i d'execució, per tal de saber si la potestat reglamentària s'inclou en el primer o en el segon concepte. L'Estat disposa, en l'article 25.2 EAC que a Catalunya, quan la legislació correspon a l'Estat, aquest també té la potestat reglamentària.

El Tribunal Constitucional ha considerat que quan la Constitució reserva la legislació a l'Estat, ha d'incloure els reglaments que desenvolupen la llei, ja que només així és possible garantir el compliment del fi unitari perseguit pel poder constituent. En tot cas les comunitats autònomes poden, en virtut de les competències executives, dictar reglaments organitzatius, ja que aquests son imprescindibles per estructurar internament l'execució de la legislació estatal, a banda d'altres activitats, segons de la matèria de què es tracti.

- *Competència compartida en la matèria*

És aquella en que una part de la matèria correspon a l'Estat i l'altra part a la comunitat autònoma, és a dir, comparteixen l'àmbit material de la competència, de tal manera que en una part de la matèria l'Estat exerceix totes les funcions, mentre la comunitat autònoma exerceix també totes les funcions sobre l'altra part. La matèria es pot dividir d'acord amb criteris diferents: la titularitat dels serveis, l'àmbit territorial de l'activitat o el seu interès general.

Aquesta no es una classificació tancada i única, ja que les competències tenen diverses classificacions segons l'autor que les tracti. A continuació esquematitzo un altra tipus de classificació:

1-. Segons el criteri d'origen:

- *D'assumpció estatutària*: art 9 a 28 EA.
- *D'atribució extraestatutària*: sentència competències exclusives de l'Estat (art. 150.1 i 2 CE) permet que es donin a la CCAA. S'anomena extraestatutària perquè l'EA no varia, però la distribució de competències sí, l'Estat li dona a la CCAA.

2-. Segons el contingut de la competència trobem diverses tipologies segons la relació que hi hagi entre la matèria i la funció. Diferenciem 4 funcions

- *Competències exclusives*: el cas en que correspon a la Generalitat o l'Estat la regulació d'una matèria i tot el conjunt de funcions sobre aquesta. A vegades la matèria pot estar dividida per diferents raons: l'interès general (per exemple; ports, en el cas que siguin d'interès general: exclusiva de l'Estat) o per motius territorials (per exemple; aigües que discorren per més d'una comunitat autònoma: exclusiva de l'Estat i si només discorren per una comunitat autònoma, llavors serà competència exclusiva de la comunitat autònoma). Quan la matèria està dividida també podem parlar de competència exclusiva perquè l'entitat que es competent té totes les funcions sobre la matèria.
- *Competències concurrents*: fa referència a la concurrència en l'exercici de la funció normativa sobre una determinada matèria. És el cas de quan a l'Estat se li dona la legislació bàsica per part de la comunitat autònoma perquè assumeixi el desenvolupament normatiu i l'execució d'aquesta matèria. Hi ha exercici compartit de la funció normativa: capacitat legislativa de ambdues instàncies territorials. La comunitat autònoma a més té la competència reglamentària.
- *Competències compartides*: casos en que es comparteix la intervenció sobre una mateixa matèria i s'atribueix a cada ens una funció difusa de manera que l'Estat assumeix tota la funció normativa i la funció executiva l'assumeix la Generalitat. L'Estat assumeix la legislació i reglamentació, la Generalitat assumeix també els aspectes organitzatius: reglaments organitzatius: ajuden a la materialització de la competència, són instrumentals.
- *Competències indistintes*: quan la intervenció sobre una mateixa matèria és atribuïda a l'Estat i la Generalitat indistintament, de manera que tots dos ens poden exercir les funcions sobre lo mateix de manera indistinta i sense que hi hagi un criteri de preferència (per exemple; cultura) .

3-. Segons el criteri d'ús:

- *Coincidents*: quan l'actuació estatal i autonòmica es desenvolupen sobre un mateix espai físic (per exemple; ports i urbanisme. Si el port és d'interès general és de l'Estat i l'urbanisme de la CCAA: consens, col·laboració entre els dos, però en l'últim moment desisteix l'Estat).
- *De col·laboració*: hi ha articles de l'EA que parlen de forma clara d'una col·laboració entre els 2 ens a l'hora d'exercir la empresa.

Especial menció a les competències en seguretat pública. La Policia autònoma

L'Estatut d'autonomia atorga competència a la Generalitat de Catalunya per crear una policia autònoma dins el marc del seu territori i li atorga també no sols el comandament suprem d'aquesta nova policia, sinó també la coordinació de l'actuació de les policies locals o municipals.

El Parlament català aprovà l'any 1983 la llei de creació de la Policia autònoma, la qual es va organitzar prenent com a nucli inicial els Mossos d'Esquadra, cos de policia llavors de caràcter residual i local i que avui es desplega per tot el territori com a policia professional formada a l'Escola de Policia de Catalunya. Són funcions d'aquesta policia:

- Protegir les persones i els béns i garantir la seguretat ciutadana i l'exercici pacífic dels drets i les llibertats públiques.
- Retre els honors corresponents d'acord amb les normes que els regulen.
- Vigilar i protegir els edificis, els béns i els drets de la Generalitat i garantir el funcionament normal de les seves instal·lacions i la seguretat dels usuaris dels seus serveis.
- Protegir les autoritats i els funcionaris de la Generalitat.
- Prestar auxili, en cas de calamitats públiques i desgràcies particulars, participant en l'execució dels plans de protecció civil, i garantir el funcionament dels serveis públics essencials.
- Auxiliar, en cas que sigui possible, en la inspecció de les activitats sotmeses a l'ordenació o disciplina de la Generalitat denunciant tota activitat il·lícita.
- Garantir l'observança de les disposicions i les ordres de la Generalitat, i vetllar igualment pel compliment de les lleis estatals.
- Actuar sota la dependència dels jutges, dels tribunals i del ministeri fiscal en les funcions que especifica l'article 126 de la Constitució i en els termes que disposin les lleis processals.
- Prestar qualsevol altre servei que els pugui correspondre d'acord amb les lleis.

La policia autònoma és coneguda també amb la denominació tradicional de Mossos d'Esquadra, un cos policial del segle XVIII a partir del qual s'han estructurat les forces de seguretat catalanes. El Govern de Catalunya disposa d'una escola policial moderna destinada a la formació de la policia local (municipal).

Vies per resoldre els conflictes entre l'Estat i la Generalitat

El fet que sorgeixin conflictes entre l'Estat i les comunitats autònomes, o entre aquestes comunitats, pertany a la mateixa dinàmica d'un Estat compost com l'espanyol, on la divisió vertical del poder comporta lògicament que es plantegin diferències d'opinió o conflictes en l'exercici competencial. Per això, en el fonament dels estats compostos es troba la legitimació i la conciliació dels conflictes.

En dret comparat, han estat tres les vies que s'han concebut, de manera simultània, alternativa o subsidiària.

- ◆ Una primera és la **via negocial**, per mitjà de la qual les parts per elles mateixes o davant una tercera instància estatal (generalment, la cambra territorial) intenten una solució del conflicte.
- ◆ Una segona és la **via jurisdiccional**, per la qual s'atribueix a un tribunal, un tercer neutral, poder decisor sobre la controvèrsia.
- ◆ La tercera és la **via coactiva**, per la qual una instància de l'Estat central resol per la força els conflictes que puguin sorgir.

No obstant això, la via coactiva, mes que un sistema de resolució de conflictes, és un mecanisme de defensa constitucional no aplicable a qualsevol diferència d'opinió entre les parts.

Respecte les altres dues vies, la negocial i la jurisdiccional, l'elecció preferent d'una d'elles guarda estreta relació amb la intensitat del grau federal de cada Estat; això és, amb la major o la menor influència que els estats membres tenen en la formació de la voluntat política de l'Estat. En aquest sentit, com més pes polític tenen els estats membres (o regions, o comunitats autònomes) dins la Federació (o Estat central), més s'inclinen el constituent o, si s'escau, el legislador per instaurar una via negocial; ho permet la igualtat juridicopolítica dels litigants. Mentre que com menys pes polític tenen els estats membres i es produeix una preeminència de la Federació, la tendència és a establir una via jurisdiccional que, en principi, com a instància independent, resol el conflicte d'una manera neutral.

En la Constitució espanyola es regulen només dues de les vies esmentades, la jurisdiccional i la coactiva, mentre que la via negocial constitueix, ara com ara, una pràctica voluntària dels subjectes implicats.

Jurisprudència

- Sobre el concepte de matèria:
 - ◆ Sentència Tribunal Constitucional núm. 125/1984 (Pleno), de 20 Desembre.
 - ◆ Sentència Tribunal Constitucional núm. 133/1989 (Pleno), de 18 Juliol.
- Sobre repartiment competencial:
 - ◆ Sentència Tribunal Constitucional núm. 32/1981 (Pleno), de 28 Juliol".
 - ◆ Sentència Tribunal Constitucional núm. 1/1982 (Pleno), de 28 Gener.
 - ◆ Sentència Tribunal Constitucional núm. 196/1997 (Pleno), de 13 Novembre.
- Sobre conflictes de competència:
 - ◆ Sentència Tribunal Constitucional núm. 33/1982 (Pleno), de 8 Juny".
 - ◆ Sentència Tribunal Constitucional núm. 243/1993 (Pleno), de 15 Juliol.

Índex

- 1.- Introducció: Les competències de la Generalitat.
- 2.- Concepte de competència.
- 3.- Les competències exclusives, concurrents i compartides.
- 4.- Especial menció a les competències en seguretat pública. La Policia autònoma.
- 5.- Vies per resoldre els conflictes entre l'Estat i la Generalitat
- 6.- Jurisprudència.

LES COMPETÈNCIES DE LA GENERALITAT. TIPOLOGIA

Dret Públic de Catalunya

Bibliografia

- Apuntes Classe: Tema 10: Les Competències de la Generalitat.
- Dret Públic de Catalunya – Autors: Mercè Barceló, Joan Vintró (Coordinadors). CEDECS Editorial SL, Barcelona 2001.
- Manual de Dret Públic (2ª Edició) – Autors: Enoch Albertí i Rovira (Coordinador). Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms. Generalitat de Catalunya. Marcial Pons, 2000.
- www.gencat.net

" Només s'adjunten aquestes dues sentències degut al extens volum de totes elles.