



INFORME SOBRE LES DUPLICITATS FUNCIONALS I ORGANITZATIVES ENTRE L'ESTAT I LA GENERALITAT DE CATALUNYA: PROBLEMES COMPETENCIALS I D'EFICIÈNCIA

Que s'emet en virtut de l'Acord del Govern de la Generalitat, de data 8 de maig de 2012, que va encarregar a aquest Institut d'Estudis Autònoms l'anàlisi de les duplicitats entre l'Estat i la Generalitat des del punt de vista competencial.

Octubre 2012



Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Relacions Institucionals
Institut d'Estudis Autònoms



ÍNDEX

I. INTRODUCCIÓ

- A. Presentació**
- B. Objecte i objectiu de l'informe**
- C. Perspectiva d'anàlisi: els problemes competencials i d'eficiència**
- D. Què entenem per duplicitat funcional i organitzativa?**
- E. Estructura de l'informe**

II. DUPLICITATS NORMATIVES

- A. Plantejament general**
- B. Anàlisi d'una mostra significativa de duplicitats normatives**
 - 1. Agricultura i ramaderia**
 - 2. Aigües**
 - 3. Associacions i fundacions**
 - 4. Caça, pesca, activitats marítimes i ordenació del sector pesquer**
 - 5. Comerç**
 - 6. Consum**
 - 7. Educació**
 - 8. Habitatge**
 - 9. Indústria**
 - 10. Medi ambient, espais naturals i meteorologia**
 - 11. Mitjans de comunicació i serveis de contingut audiovisual**
 - 12. Règim local**
 - 13. Serveis socials i menors**
 - 14. Turisme**
 - 15. Urbanisme**



III. DUPLICITATS EXECUTIVES DES DE LES PERSPECTIVES FUNCIONAL I ORGANITZATIVA

A. Plantejament general

B. Anàlisi d'una mostra significativa de duplicitats executives

- 1. Consum**
- 2. Cultura**
- 3. Esport**
- 4. Joventut**
- 5. Medi Ambient, espais naturals i meteorologia**
- 6. Polítiques de gènere**
- 7. Règim local**
- 8. Serveis socials, voluntariat, menors i promoció de les famílies**
- 9. Treball i relacions laborals**
- 10. Turisme**

IV. RECAPITULACIÓ

V. CONCLUSIONS



I. INTRODUCCIÓ

A. Presentació

Malgrat que des d'algunes instàncies s'alertava des de feia temps sobre l'evolució de l'Estat de les Autonomies cap una creixent duplicitat de competències –que anava enfortint la posició de les institucions centrals de l'Estat enfront de les comunitats autònomes–, aquesta qüestió ha adquirit un protagonisme estel·lar d'ençà l'esclat i posterior agudització de la crisi econòmica. Avui sembla haver fet fortuna la divisa, enarborada per l'actual President del Govern de l'Estat en el seu debat d'investidura, que proclama “una competència, una Administració” i que ja ha tingut una primera concreció en l'elaboració i tramesa a les autoritats de la Unió Europea d'uns documents del Govern estatal segons els quals l'Estat espanyol es compromet a eliminar un seguit d'organismes autonòmics que, al seu parer, dupliquen organismes estatals¹.

¹ Es tracta del Programa d'Estabilitat 2012-2015 i el Programa Nacional de Reformes 2012 aprovats pel Govern de l'Estat el 27 d'abril de 2012, i enviats a la Comissió Europea. Aquests documents arriben a quantificar l'estalvi d'aquesta supressió en 100 milions d'euros l'any 2012 i 150 milions l'any 2013, malgrat que no esposa el mètode emprat que fixar aquestes quanties. Aquests programes es poden consultar a les següents adreces:

http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2012/120504_PE%20v%2030%204%202012%20final.pdf

http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2012/120504_PNR_2012.pdf

De fet, el Govern anterior, en reunió del Consell de Ministres de 4 de març de 2011, ja havia encarregat a l'Agència Estatal d'Avaluació de les Polítiques Públiques i la Qualitat dels Serveis un “Informe relativo a posibles duplicidades, solapamientos e ineficiencias en el Estado Autonómico”. Aquest informe, però, no ha estat mai publicat.

La major part de les comunitats autònomes manifesten també la seva preocupació en relació amb les duplicitats funcionals i organitzatives, malgrat que no totes comparteixen el concepte de duplicitat emprat per l'Estat ni la manera en què s'aplica en el document referit, a banda que, normalment, centren el seu interès en els solapaments que es produeixen entre la comunitat respectiva i els ens locals –i, en el cas del País Basc, els Territoris Històrics– que les integren, més que no pas en els solapaments amb l'Estat². També els acadèmics i els experts en general han realitzat aportacions sobre aquesta qüestió des de perspectives diverses³.

Certament, les duplicitats existeixen en la majoria dels estats políticament descentralitzats i des de fa temps han estat objecte d'anàlisi també des de

A més, el President del Govern de l'Estat ha anunciat, en una compareixença al Congrés dels Diputats l'11 de juliol de 2012, diverses mesures per evitar el que entén per duplicitats. Vid. Diari de Sessions del Congrés dels Diputats, núm. 47, d'11 de juliol de 2012.

² Un exemple el constitueix l'informe, elaborat a instàncies del Govern Basc, sobre Duplicitats i Ineficiències en les Administracions Públiques Basques, de setembre de 2011. També, es pot fer esment de l'Acord del Ple de l'Assemblea de Madrid, de data 24 de maig de 2012, pel qual s'aprova el Dictamen de la Comissió d'Estudi sobre competències duplicades entre Ajuntaments i Comunitat de Madrid per millorar l'eficiència en la prestació de serveis públics. També, la Junta de Castella i Lleó ha manifestat la seva voluntat de trametre a les Corts abans de finals de 2012 un projecte de Llei de *Governanza, Ordenación y Servicios del Territorio*, amb la finalitat d'eliminar duplicitats en l'àmbit local.

En l'àmbit privat, la GEOE ha elaborat, en data 30 de març de 2012, un informe anomenat "*Inventario de las distorsiones de la unidad de mercado existentes en España*", en el qual es posa especial èmfasi en les distorsions que provoca la pluralitat legislativa de les comunitats autònomes.

³ Es pot fer esment d'Alfredo Galán: "*La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*". Fundación Democracia y Gobierno Local. 2012.

També, cal destacar la ponència presentada el 12 de juny de 2012, per José María Pérez Medina a la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona, sobre "*Duplicidades e ineficiencias en el sistema autonómico y local español*".

perspectives molt diferents. S'han destacat, per exemple, els problemes d'ineficiència que generen, les distorsions que provoquen en els sistemes de distribució de competències constitucionalment dissenyats, la manca de transparència pel que fa als poders que efectivament exerceixen les competències i, consegüentment, les dificultats que tenen els ciutadans per exigir les responsabilitats polítiques corresponents o els problemes d'articulació de les polítiques i de les actuacions que realitzen indistintament els diversos poders públics.

Tanmateix, cal reconèixer que en alguns dels estats que tenen una llarga tradició de descentralització política –com és el cas dels EUA o del Canadà, entre d'altres– s'accepta pacíficament un alt nivell de duplicitats competencials i es justifiquen tant des del punt de vista competencial com de la eficiència. Es considera que la delimitació competencial estricta és difícil de realitzar i, d'altra banda, s'afirma que no és necessàriament nociu que tant les institucions centrals com les descentralitzades realitzin el mateix tipus d'actuació sobre un mateix tipus de matèria: la competició entre els poders públics pot ser beneficiosa per al desenvolupament econòmic i social i, a la pràctica, la posició preponderant l'acaba tenint l'ens territorial que està en millors condicions per poder realitzar l'activitat controvertida, tot permetent ensems que l'ens en situació de debilitat pugui continuar realitzant la mateixa activitat ni que sigui de manera subsidiària i intersticial⁴. Això no obstant, cal reconèixer que també en aquests estats no manquen posicions crítiques que continuen denunciant els inconvenients que causen les duplicitats generalitzades tant des de la perspectiva de l'eficiència, com de la transparència i l'exigència de responsabilitats polítiques, com de l'alteració per la via de fet del sistema de distribució de competències establert constitucionalment, amb l'enfortiment de les institucions centrals com a conseqüència més habitual.

⁴ Vegeu Alfredo Galán. Op. Cit.



De fet, a l'actualitat sol acceptar-se que la denominada governança multinivell – europeu, estatal, regional i local– és fins a cert punt consubstancial als sistemes políticament descentralitzats. El que cal determinar, per valorar el grau i la qualitat de la descentralització i el poder real de cadascun dels esglaons, és la forma en la qual es concreta, jurídicament i, sobretot, a la pràctica, aquest tipus de governança.

L'ordenament jurídic espanyol vigent des de 1978 semblava, en principi, que havia optat per un model que rebutjava les duplicitats. Els preceptes constitucionals que regulen les relacions entre els ordenaments estatal i autonòmics i la tècnica emprada la Constitució (CE) i els Estatuts d'Autonomia a l'hora de regular la distribució de competències feien pensar en un model en el qual les competències no es solapaven unes amb les altres, és a dir, en un model en el qual una competència arribava allà on acabava una altra de confrontant. En definitiva, en els supòsits –freqüents– en què la delimitació entre títols competencials plantejava dubtes, semblava que els intèrprets i aplicadors del Dret estaven obligats a fer un esforç interpretatiu per tal de delimitar amb la màxima precisió possible l'abast de les de les competències confrontants amb l'objectiu, precisament, d'evitar duplicitats. Dins d'aquest model l'única possible excepció –i encara parcial– era la de la competència sobre cultura, que no es regulava en el llistat de competències de l'article 149.1 CE sinó en un apartat singular i específic (l'apartat segon d'aquest article 149 CE). La doctrina i el legislador estatal van interpretar que aquest article permetia una duplicitat generalitzada i el Tribunal Constitucional, malgrat que en alguna sentència fa un esforç per delimitar àmbits d'exclusivitat, finalment sol acceptar aquesta concurrència.

És cert que en aquesta configuració constitucional no s'optava per un model “dual” estricte de distribució de competències en el qual s'assignés a l'Estat i



les comunitats autònomes totes les funcions –legislatives i executives– sobre les matèries que tenien atribuïdes, sinó que en molts casos les funcions sobre una mateixa matèria es repartien entre l'Estat i les comunitats autònomes. Certament, aquest repartiment de funcions sobre una mateixa matèria potenciava la necessitat que l'Estat i les comunitats autònomes mantinguessin unes relacions de col·laboració estretes a l'hora d'exercir les seves competències respectives i, d'altra banda, es pot considerar que tendencialment aquest repartiment de funcions afavoria l'aparició de duplicitats; però en rigor aquest no era el destí ineluctable del sistema de distribució de competències a Espanya ja que per evitar les duplicitats o per limitar el seu abast –de fet estem parlant sempre d'una qüestió de gradació dins d'un *continuum*– el Dret ofereix criteris hermenèutics consolidats per delimitar amb un grau de seguretat suficient els àmbits funcionals i materials que corresponien a cadascuna de les competències. Això era jurídicament possible fins i tot en les matèries en les quals es reserva a l'Estat la fixació de les bases i s'atribueixen a les comunitats autònomes la resta de funcions: l'àmbit material de les bases s'hagués pogut limitar als aspectes o submatèries més rellevants, en comptes d'abastar a pràcticament tota la matèria, i les funcions bàsiques haurien pogut limitar-se l'establiment de principis, directrius o estàndards mínims. Només hauria calgut la voluntat política de fer-ho així.

Tanmateix, cal reconèixer, tot avançant ja alguna de les conclusions d'aquest informe, que aquest model no és el que finalment s'ha anat establint a la pràctica. Avui podem afirmar que a l'ordenament espanyol les duplicitats que aquí qualificarem com a funcionals, tant les normatives com les executives, estan molt generalitzades tant en l'àmbit normatiu com en l'àmbit executiu. A reserva de les matisacions que anirem fent al llarg de la nostra exposició, es pot afirmar d'entrada que avui a Espanya en la pràctica totalitat dels àmbits materials en els quals les comunitats autònomes tenen competències existeix una normació estatal de detall que es superposa a la normativa autonòmica i,

amb molta freqüència també, l'Estat exerceix en el territori de les comunitats autònomes el mateix tipus d'activitats executives que aquelles exerceixen. En suma, es pot afirmar que en quasi totes les matèries es superposen dos circuits competencials, normatius i executius, el de l'Estat –normalment d'abast territorial més ampli i de transcendència política, econòmica i social més rellevant– i el de les comunitats autònomes –normalment de transcendència pràctica molt més limitada–.

També des d'una perspectiva estrictament organitzativa s'observen duplicitats ja que tant l'Estat com les comunitats autònomes destinen recursos humans, materials i econòmics, i fins i tot creen organismes *ad hoc*, per tal d'exercir les mateixes competències executives i en alguns casos per prestar els mateixos serveis públics a uns mateixos destinataris.

A més, aquestes duplicitats no es produeixen només entre l'Estat i les comunitats autònomes sinó també entre aquests dos ens i els ens locals.

Aquesta generalització i varietat de les duplicitats existents en el nostre ordenament, juntament amb les limitacions temporals i de recursos humans de què disposem a l'hora de realitzar aquest informe, són les causes que fan impossible una anàlisi amb pretensions d'exhaustivitat de totes les duplicitats i de tota la problemàtica que plantegen i obliguen a acotar amb cura el seu objecte. A aquesta tasca li dedicarem el proper epígraf. Aquí podem avançar, però, una primera limitació: centrarem la nostra anàlisi en les duplicitats que es produeixen entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya; deixarem per a una altra ocasió l'estudi de les duplicitats entre la Generalitat i els ens locals.

B. Objecte i objectiu de l'informe

Una part important dels treballs que actualment s'estan realitzant a Espanya sobre les duplicitats es limiten a analitzar les duplicitats executives, i fins i tot només les organitzatives, i porten a terme aquesta anàlisi únicament des de la perspectiva dels problemes d'ineficiència econòmica que aquests tipus de duplicitats poden generar.

Aquest no és ni l'objecte ni l'objectiu del present informe. Al nostre parer analitzar únicament les duplicitats organitzatives o fins i tot les executives en general, i fer-ho només des del punt de vista de l'eficiència, suposa analitzar el problema que plantegen les duplicitats a l'Estat de les Autonomies d'una manera molt parcial i deformadora.

És evident que les duplicitats plantegen problemes d'eficiència que cal analitzar amb cura i cal tenir-les molt presents a l'hora de fer valoracions sobre el funcionament real de l'Estat de les Autonomies i de fer alguns suggeriments per tal de millorar-lo, i així ho farem en aquest informe. Tanmateix, no es pot oblidar que les duplicitats generen també problemes que podríem qualificar de "competencials" que afecten també de manera decisiva el funcionament d'aquest tipus d'Estat, el repartiment efectiu del poder entre les institucions centrals de l'Estat i les comunitats autònomes i, en definitiva, el tipus d'autonomia del qual aquestes gaudeixen. I aquestes són qüestions tant o més rellevants que les de l'eficiència, malgrat que el pensament únic que avui sembla imposar la crisi econòmica pugui emmascarar parcialment aquest fet.

Una cosa semblant a aquella que s'acaba de dir respecte de la perspectiva d'anàlisi es pot dir respecte del tipus de duplicitat a analitzar. Certament les duplicitats executives i, dins d'aquestes, les organitzatives, tenen una

transcendència evident i cal estudiar-les amb un deteniment especial. No obstant això, aquesta constatació no pot portar a marginar l'anàlisi de les duplicitats normatives, que plantegen problemes d'eficiència i competencials de primer ordre i són tant o més nombroses i rellevants que les executives.

La nostra anàlisi tindrà, doncs, com a objecte les duplicitats normatives i les executives i, dins d'aquestes, les funcionals i les organitzatives i les analitzarem tant des de la perspectiva de l'eficiència com de la distribució de competències, en el sentit que exposarem en el proper epígraf.

En definitiva, a l'informe intentarem donar una visió general dels problemes competencials i d'eficiència que plantegen les duplicitats normatives i executives existents en l'ordenament espanyol tot identificant i descrivint els àmbits en els quals solen produir-se, els tipus de duplicitat i la seva intensitat. A partir de l'anàlisi d'un nombre significatiu de casos concrets intentarem desvetllar alguns dels trets que, des de la perspectiva aquí analitzada, caracteritzen el funcionament real de l'Estat de les Autonomies i formular algun suggeriment sobre les mesures que es podrien adoptar per tal de fer front als problemes detectats.

C. Perspectiva d'anàlisi: els problemes competencials i d'eficiència

Com acabem de dir, en aquest informe analitzarem les duplicitats des de la perspectiva conjunta de l'eficiència i de la distribució de competències. Ho farem així perquè cap de les dues perspectives per si soles són suficients per poder analitzar aquest fenomen de manera completa. La perspectiva de l'eficiència és fonamental a l'hora de detectar i valorar els efectes de les duplicitats i a l'hora de proposar solucions a les possibles disfuncions que poden crear. Tanmateix, la perspectiva competencial és essencial no solament

per precisar quan es produeix efectivament una duplicitat, de quin tipus de duplicitat es tracta i quina es la seva intensitat, sinó també a l'hora de valorar la seva incidència en el sistema de distribució de competències i, més concretament, a l'hora de determinar com afecten a la posició –en termes de poder polític real– en la qual es situen l'Estat i la Generalitat en els àmbits materials en què es produeixen les duplicitats i, en definitiva, el tipus d'autonomia de la qual gaudeix la Generalitat.

És més, malgrat que és cert que a l'hora de plantejar solucions als problemes que poden produir les duplicitats, la perspectiva de l'eficiència adquireix una gran transcendència, aquest no pot ser l'únic criteri a aplicar⁵. No és aquest el lloc adequat per analitzar amb profunditat el problema complex de com i a qui li correspon la tasca de solucionar el problema de les duplicitats i, tot i que en relació a aquesta qüestió el Dret i els plantejaments jurídics tenen un paper auxiliar respecte de la política i dels plantejaments basats en criteris propis de les ciències polítiques o de l'economia, no es pot deixar de banda l'anàlisi de les repercussions que les possibles solucions a les duplicitats poden tenir sobre el sistema de distribució de competències i les relacions que des d'aquesta perspectiva es deriven entre l'Estat i la Generalitat.

Del que s'acaba d'exposar es dedueix ja una important precisió metodològica pel que fa a la nostra perspectiva d'anàlisi: quan parlem aquí d'anàlisi competencial no ens estem referint a l'estudi dels hipotètics problemes d'inconstitucionalitat que poden produir les duplicitats –o les propostes per donar-los solució–, no es tracta de determinar si l'Estat o la Generalitat s'han extralimitat en l'exercici de les seves competències i han vulnerat el bloc de la constitucionalitat. Aquesta és una anàlisi que l'Institut d'Estudis Autònoms ja

⁵ Malgrat que algun treball així sembla fer-ho (Vegeu l'informe elaborat per la CEOE en data 30 de març de 2012. *Op. Cit.*)



ha fet en molts altres documents i cal reconèixer que l'eficàcia pràctica d'aquest tipus d'estudi es força limitada en la mesura que en el nostre ordenament l'Estat gaudeix d'una amplíssima llibertat a l'hora de precisar el contingut i l'abast dels seus títols competencials i, de retruc, els de les comunitats autònomes. De fet, són molt poques les sentències –llevat en part en relació a l'exercici de l'activitat subvencional de l'Estat– en què el Tribunal Constitucional considera que una actuació estatal ha desbordat els límits constitucionals. La Sentència 31/2010, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC), ha donat carta de naturalesa a aquesta pràctica, que es venia produint des de feia temps, a base de debilitar de manera extraordinària la funció dels Estatuts d'autonomia en l'àmbit del repartiment de competències i de desconstitucionalitzar encara més la regulació d'aquesta qüestió que de fet queda en gran mesura a la lliure disposició del legislador estatal ordinari: l'Estat defineix lliurement l'abast material, funcional i territorial de les seves competències i indirectament del de les comunitats autònomes, únicament sotmès a un control de constitucionalitat que empra uns paràmetres d'enjudiciament extremadament làbils i deferents. Aquí no farem judicis sobre a qui hauria de correspondre la titularitat de les competències duplicades a tenor del que estableix el bloc de la constitucionalitat. El nostre objectiu és més modest: es tracta únicament de descriure en quins àmbits competencials es produeixen les duplicitats, com queden efectivament configurades les competències estatals i autonòmiques com a conseqüència de les duplicitats i quins resultats tindrien sobre el repartiment de competències les diverses solucions aportades per evitar les duplicitats i les seves ineficiències.

Finalment, per tal d'acabar de delimitar l'objecte i l'objectiu de l'informe cal encara que precisem quin o quins conceptes de duplicitat emprarem. Ja hem avançat que ens referirem tant a les duplicitats normatives com a les executives i aquestes darreres les examinarem no solament des del punt de vista funcional, com en el cas de les duplicitats normatives, sinó també des de



l'organitzatiu. Tanmateix, cal advertir d'entrada que el concepte de duplicitat, especialment quan s'analitza des de la perspectiva funcional, admet diverses configuracions d'abast més o menys ampli i l'opció per una o altra configuració repercuteix de manera immediata a l'hora de determinar l'extensió de les duplicitats i de valorar-ne la seva significació des de punt de vista competencial i d'eficiència. Per dir-ho de manera simple: quan més ampli sigui el concepte de duplicitat que s'adopti més supòsits de duplicitats es detectaran i, possiblement, més casos hi haurà de duplicitats justificables o innòcues des de la perspectiva competencial i fins i tot d'eficiència.

D. Què entenem per duplicitat funcional i organitzativa?

En aquest informe considerarem que existeix una duplicitat funcional quan dos o més ens territorials –en el nostre cas, l'Estat i la Generalitat–: a) exerceixen les mateixes funcions públiques –normatives o executives–, b) sobre les mateixes matèries competencials –que no són altra cosa que determinades activitats privades o, en alguns àmbits competencials, determinades activitats de les administracions públiques– i c) en un mateix territori –en el nostre cas el de Catalunya–.

En efecte, si els dos elements que defineixen les competències són les funcions públiques i les matèries sobre les quals s'exerceixen les referides funcions, i aquest darrer element està acotat per un determinat territori, sembla que quan concorrin aquestes tres circumstàncies es podrà afirmar que existeix una duplicitat de funcions o, si es vol, una duplicitat de competències des del punt de vista funcional.

Tanmateix, aquesta primera configuració de les duplicitats requereix alguna precisió complementària ja que els dos elements que acabem d'esmentar com

a definidors de les competències estan al seu torn compostos per diversos subelements o facetes i cal determinar si entenem que qualsevol variació de qualsevol d'aquests subelements és suficient per poder afirmar que estem en presència de dues competències diferents i, en conseqüència, per a poder afirmar que no existeix duplicitat competencial.

Així, pel que fa a les funcions i, en primer lloc, a les funcions normatives es pot optar per un concepte estricte de duplicitat i considerar que aquesta només es produeix quan l'Estat i la Generalitat dicten el mateix tipus formal de norma – lleis o reglaments– o, encara més estrictament, normes amb una mateixa densitat normativa –per exemple normes de detall– sobre la mateixa matèria o, per contra, es pot adoptar un concepte ampli i afirmar que la duplicitat existeix sempre que els dos ens dictin normes sobre una mateixa matèria encara que siguin tipus de normes formalment diferents o que unes siguin principals i altres de detall.

Doncs bé, en aquest informe emprarem tant el criteri ampli com el restrictiu. Ara bé, en cada cas posarem de manifest quin grau de duplicitat es produeix a fi d'introduir precisió en l'anàlisi i objectivitat en les valoracions.

El mateix és pot dir respecte de les funcions executives o administratives, inclosa la vessant organitzativa. En teoria, es pot optar bé per un concepte estricte de duplicitat tot considerant que aquesta només es produeix quan l'Estat i la Generalitat realitzen exactament el mateix tipus d'activitat executiva sobre la mateixa matèria, és a dir, quan els dos ens realitzen la mateixa activitat d'autorització, de foment, de prestació de serveis, de control, d'inspecció, de sanció, etc. O bé es pot optar per un concepte ampli i considerar que ja es produeix una duplicitat quan ambdós ens realitzen la mateixa activitat –foment, inspecció, sanció, etc...– malgrat que no es tracti

exactament del mateix tipus concret d'actuació de foment, d'inspecció o de control.

També en aquest supòsit emprarem els conceptes restrictius i amplis de duplicitat executiva, tot exposant en cada cas el grau de duplicitat que es produeix.

Una problemàtica similar es planteja des del punt de vista de les matèries. També en aquest cas el concepte de matèria admet en el nostre ordenament diverses concrecions. En sentit ampli, es pot emprar un concepte de matèria coincident amb les grans rúbriques utilitzades per la Constitució i els Estatuts d'autonomia per designar els diversos àmbits materials d'actuació del poders públics: agricultura, ramaderia, pesca, ensenyament, sanitat, regim jurídic de les administracions públiques, urbanisme, etc. Des d'aquesta perspectiva, sempre que l'Estat o la Generalitat exerceixin les mateixes funcions sobre una activitat enquadrable en aquests àmbits materials (per exemple una activitat agrària) es podria afirmar que existeix una duplicitat.

Però es pot optar també per un concepte més restringit de matèria competencial coincident amb el que sovint es qualifica com a submatèries, d'algunes de les quals es fa esment en els llistats que concreten el contingut de les matèries en l'Estatut de Catalunya de 2006. Per exemple, en la matèria d'agricultura es podria distingir com a submatèries la sanitat vegetal, la comercialització agroalimentària, les llavors i planters, etc...⁶. En aquest cas només existiria duplicitat quan l'Estat i la Generalitat exerceixen les mateixes funcions sobre la mateixa submatèria.

⁶ Certament la distinció entre àmbits materials en sentit ampli i en sentit estricte, entre matèries i submatèries, no té una base conceptual o substantiva sinó que és una qüestió de grau dins d'un *continuum*. És, però, una distinció útil als nostres efectes.

Però, tant si s'aplica un criteri ampli de matèria com si s'opta per un de més restringit, a la pràctica, encara hi ha dos elements, en principi "externs" a la matèria, que solen plantejar dubtes a l'hora de determinar si estem efectivament davant d'una mateixa matèria competencial: es tracta, d'una banda, del tipus de subjectes que realitzen les activitats sobre les quals s'exerceixen les funcions competencials i, d'altra, el territori en el qual s'estén aquesta activitat. Així, un concepte estricte de duplicitat des de la perspectiva material portaria a afirmar que aquesta no existeix quan, malgrat actuar l'Estat i la Generalitat sobre una mateixa activitat –agrària, d'ensenyament, de prestació social, industrial, comercial, etc...– cadascun d'ells les realitza sobre activitats portades a terme per subjectes que tenen unes característiques diferencials específiques, per exemple, l'Estat regula l'activitat agroalimentària de societats que actuen en diverses comunitats autònomes a més de Catalunya. En canvi un concepte més ampli portaria a considerar que si l'activitat objecte de les competències és la mateixa –l'activitat agroalimentària realitzada a Catalunya– ja es pot considerar que existeix duplicitat si hi actuen l'Estat i la Generalitat encara que ho facin sobre subjectes o sobre actuacions parcialment diferenciades per raó de l'abast supraterritorial o d'altre tipus d'especificitats.

També en aquest cas a l'informe utilitzarem els dos criteris –"l'ampli" i "l'estricta"– en els dos sentits als quals acabem de fer referència.

El mateix es pot dir de les duplicitats executives des de la perspectiva organitzativa: considerarem que existeixen quan l'Estat i la Generalitat esmercen mitjans humans, materials o econòmics o creen organismes ad hoc per realitzar les mateixes funcions executives sobre les mateixes matèries, enteses aquestes funcions i aquestes matèries tant en un sentit ampli com en un sentit estricte i sempre advertint quin dels conceptes fem en cada cas.

En definitiva, en cada cas objecte d'estudi analitzarem l'extensió material de la duplicitat i la seva intensitat. Com anirem veient, l'extensió material depèn essencialment del nombre de submatèries i aspectes concrets de cada matèria competencial en què concorre l'actuació de l'Estat i de la Generalitat. La intensitat depèn de dos factors: el grau d'identitat de l'objecte en el qual és produïda la concurrència referida i el grau d'identitat de les dues actuacions concurrents. Així, la intensitat és menys intensa quan no actuen sobre exactament el mateix objecte, malgrat que ho facin sobre el mateix tipus d'objecte (és menys intensa, per exemple, si les associacions de consumidors sobre les que actua l'Estat, malgrat actuar a Catalunya, són associacions "d'abast estatal" mentre que les de la Generalitat són només les que limiten la seva actuació al territori català). I, pel que fa a l'activitat, la duplicitat, per exemple la normativa, és més intensa quan la Generalitat reproduïx literalment o amb lleus matisos de redacció el contingut de la normativa estatal duplicada; té un grau intermediari quan reproduïx aquesta normativa estatal però en concreta algun aspecte específic i té menys intensitat quan la normativa autonòmica desenvolupa principis o estàndards mínims establerts en la normativa estatal.

E. Estructura de l'informe

Com queda reflectit en l'índex que encapçala l'informe, el criteri fonamental que vertebrava la seva estructura es la distinció entre les duplicitats normatives (part II) i les executives (part III). Malgrat que la problemàtica de fons que susciten és substancialment la mateixa, als efectes expositius creiem que resulta clarificador el seu tractament diferenciat. Cadascuna d'aquestes parts està subdividida en dos epígrafs. En el primer s'exposen els tres fonamentals de les respectives duplicitats: vies a través de les quals es produïxen, problemes d'eficiència i competencials i els efectes de les solucions normalment



proposades. És una introducció necessària per tal de disposar dels fils argumentals que permeten donar sentit a l'anàlisi dels exemples que constitueix el segon epígraf de cadascun dels dos tipus de duplicitats. Finalment, l'informe es clou amb una quarta part en la qual es fa una recapitulació del que s'ha dit anteriorment tot integrant els exemples en el plantejament inicial relatiu tant a les duplicitats normatives com a les executives i, finalment, una cinquena part dedicada a extreure les conclusions de tot plegat.



II. DUPLICITATS NORMATIVES

A. Plantejament general

Quan s'analitza de manera global la producció normativa de les darreres dècades es constata de forma incontrovertible, com una de las característiques primordials de l'Estat de les Autonomies, el fet que el legislador estatal, i més en general, el normador estatal, actua pràcticament sense cap mena d'excepció en tots els àmbits materials o, si es vol dir des d'una altra perspectiva, el legislador estatal intervé decisivament en la fixació i concreció de totes les polítiques públiques, incloses les polítiques relatives als àmbits materials en els quals les comunitats autònomes tenen atribuïdes competències exclusives i legislatives. En l'ordenament jurídic espanyol no hi ha hagut cap matèria en la qual l'Estat no pogués actuar i no hagi actuat de manera rellevant. No hi ha cap àmbit material exempt de l'actuació estatal.

Als efectes d'aquest informe, aquesta primera i important constatació equival a afirmar d'entrada que en els àmbits en els quals la Generalitat té competències normatives es produeixen duplicitats normatives de forma generalitzada.

I allò més rellevant és que això és així tant si ens referim a les matèries en sentit ampli –coincident amb les grans rúbriques competencials de la Constitució i de l'Estatut–, com si utilitzem el concepte restringit –corresponent a les denominades submatèries–. Llevat de molt escarides excepcions, la normació estatal i la de la Generalitat coincideixen en els mateixos sectors materials, considerats aquests sectors en sentit estricte. De fet, en aquest informe, com hem dit en la presentació, només considerarem que existeix duplicitat competencial, des de la perspectiva de la matèria, quan l'Estat i la Generalitat dicten normes –o realitzen actes d'execució– sobre un mateix tipus d'activitat privada o pública. I és des d'aquesta concepció estricta que afirmem

que existeix una duplicitat normativa en totes les matèries i en quasi totes les submatèries. I, cal destacar que, com veurem immediatament, en els pocs àmbits materials en què no es produeixen duplicitats normatives això no és degut a la manca de regulació estatal, és a dir, a la contenció d'aquest normador, sinó al fet que la Generalitat, malgrat tenir competència per dictar normes, no les ha dictades, possiblement per la inexistència de l'espai per normar o, el que ve a ser la mateixa cosa, per la irrellevància efectiva d'aquest espai. En aquests casos la duplicitat s'evita amb el buidament de la competència autonòmica. En el proper epígraf d'aquest informe analitzarem alguns exemples significatius d'aquest fenomen.

El Tribunal Constitucional, llevat de molt comptades excepcions, ha acceptat la constitucionalitat de l'extensió material atribuïda pel legislador estatal a les seves competències i, com a conseqüència, ha acceptat la duplicitat normativa generalitzada que caracteritza el sistema de distribució de competències vigent. De fet, en algunes sentències recents justifica l'extensió omnicomprendiva del normació estatal i les duplicitats conseqüents a partir del caràcter estrictament unitari –allunyat de tota forma federalitzant– amb el qual, al seu parer, la Constitució configura l'Estat espanyol. D'aquest caràcter unitari el Tribunal dedueix com a premissa la necessitat que la normació autonòmica tingui sempre *“como presupuesto imprescindible la garantía de la unidad última del ordenamiento a partir de un denominador común que corresponde garantizar al Estado”* mitjançant l'exercici de les seves competències legislatives⁷. A partir d'aquesta premissa la duplicitat normativa no solament és jurídicament legítima sinó quasi obligada. En totes les matèries sense exclusió hi haurien uns interessos generals que només l'Estat podria garantir. De fet, en els darrers anys el Tribunal Constitucional torna a aplicar el concepte d'interès general de l'Estat com a criteri per delimitar l'abast de les competències, juntament amb un

⁷ Fj. 8, paràgraf 3r de la STC 30/2011, sobre l'Estatut d'Andalusia.



principi de una prevalença indiscriminada dels títols estatals sobre els autonòmics. En aquesta mateixa línia, han començat a produir-se vots particulars que, partint precisament del caràcter unitari de l'Estat i en contra explícitament de la doctrina constitucional vigent des dels anys noranta, defensen la constitucionalitat de la legislació estatal dictada amb vocació merament supletòria⁸. Aquest fet coincideix, significativament, amb l'aparició, els darrers dos anys de legislació estatal que s'autoqualifica de supletòria de la normativa autonòmica. No cal esmerçar massa paraules per fer palès que si l'Estat torna a dictar dret supletori del de les comunitats autònomes, la duplicitat normativa s'incrementarà encara més.

Aquesta duplicitat es produeix tant en àmbits materials en els quals la Generalitat té competències exclusives com en àmbits de competència compartida en els quals les bases corresponen a l'Estat i el desenvolupament legislatiu a la Generalitat.

Pel que fa al primer cas, com ha declarat el Tribunal Constitucional, entre d'altres en la sentència sobre l'EAC, el fet que l'Estatut atribueixi a la Generalitat la competència exclusiva i defineixi l'exclusivitat en un sentit molt estricte, no impedeix que l'Estat pugui també dictar la normació que el propi legislador estatal, amb plena llibertat, consideri inclosa en les seves competències estatals. La conseqüència immediata d'aquest plantejament és, com diem, que l'Estat ha dictat normes en pràcticament totes les matèries i submatèries en les quals la Generalitat formalment té competència exclusiva. Com veurem en el proper epígraf, ho ha fet a través essencialment de quatre mitjans, alguns dels quals no s'exclouen mútuament.

⁸ Vegeu, per exemple, vots particulars a la STC 137/2011.



En primer lloc i de manera molt particular a través de les competències dels articles 149.1.13 i 149.1.1 CE⁹ que l'Estat ha convertit en autèntiques clàusules generals de competències, en títols transversals l'abast dels quals està definit per les finalitats que persegueixen i no tant per les matèries sobre les que actuen; per aquesta raó des d'aquest títols l'Estat regula qualsevol activitat que estima que serveix per assolir els amplíssims objectius que considera inherents a aquests dos títols, i això malgrat que es tracti d'activitats que formin part del nucli essencial d'una matèria o submatèria en la qual les comunitats autònomes tenen atribuïdes competències exclusives. Per posar de moment un sol exemple, al qual després tornarem: la fixació dels horaris comercials forma part de la competència autonòmica exclusiva de comerç –i més clarament encara de la submatèria autonòmica exclusiva d'horaris comercials– i així ho ha declarat el Tribunal Constitucional en nombroses sentències, tanmateix l'Estat ha regulat aquesta matèria des de l'article 149.1.13 i el Tribunal Constitucional ho ha considerat perfectament constitucional, acceptant de manera explícita la possibilitat d'una duplicitat normativa en aquesta matèria.

En el proper epígraf comprovarem, mitjançant alguns exemples significatius, l'extraordinària amplitud de les duplicitats produïdes des de l'article 149.1.13 CE, fruit de la llibertat quasi total del legislador estatal ordinari –que contrasta amb la manca de llibertat del legislador estatal estatutari– a l'hora de delimitar l'abast de tots els seus títols competencials i molt especialment d'aquests títols definits de manera finalista. Com veurem, el normador estatal inclou en la competència de l'article 149.1.13 CE la regulació –i fins i tot l'execució– relativa a qualsevol activitat que al seu parer requereix una actuació unitària i això tant si afecta el sistema econòmic en general com sectors o subsectors econòmics

⁹ Els apartats 13 i 1 de l'article 149.1 CE atribueixen, respectivament, a l'Estat, la competència exclusiva sobre "Bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica" i "La regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals".



específics i tant si aquesta afectació és efectivament rellevant com si la seva transcendència econòmica és molt secundària. La finalitat de preservar una unitat de mercat, amplíssimament concebuda, sol ser un dels criteris delimitadors d'aquest abast competencial. Destacarem, per exemple, la profusa utilització d'aquest article per justificar la assumpció quasi monopolística de la funció de transposició i desenvolupament del Dret europeu a través de la qual es produeix una important duplicitat normativa.

De fet, més enllà de l'article 149.1.13 CE, la transposició i desenvolupament del Dret europeu que l'Estat realitza de manera generalitzada mereix un tractament específic. No solament perquè l'Estat empra altres títols per justificar aquesta actuació –fins i tot en alguns casos no fa l'esforç per buscar un títol habilitant, sinó que la transposició sembla convertir-se en un títol competencial *per se*–, sinó també i fonamentalment perquè, atesa l'extensió material i la minuciositat del dret europeu i la seva afectació a nombrosos àmbits materials de competència de la Generalitat, la interposició generalitzada del normador estatal, completant i concretant el detall contribueix de manera destacada a l'existència de duplicitats normatives –o la no regulació autonòmica per evitar aquestes duplicitats– alhora que debilita significativament l'autonomia política de la Generalitat. Aquesta interposició estatal contribueix a relegar a la Generalitat a un molt limitat tercer nivell de govern, que cada vegada té més limitada la capacitat per fixar lliurement polítiques pròpies socialment rellevants i fins i tot per adaptar polítiques alienes a les circumstàncies particulars de Catalunya.

De fet, cal reconèixer que la Unió Europea no sempre respecta el principi de neutralitat respecte del repartiment de poders dins dels Estats membres, ni des de la perspectiva institucional ni procedimental. Així, des de fa uns anys s'observa –n'hem detectat una quarantena de casos– l'adopció de directives i reglaments que exigeixen als Estats que designin una sola autoritat “nacional”



de coordinació interna –que en teoria podria estar constituïda pels ens descentralitzats, però a la pràctica és difícil que això es porti a la pràctica– i, fins i tot, en algun cas exigeix que si hi ha autoritats regionals, aquestes actuïn sota control de l'autoritat “nacional” (per exemple, la Directiva 2008/90/CE del Consell, de 29 de setembre de 2008, relativa a la comercialització de materials de multiplicació de fruiters i plantons de fruiter destinats a la producció agrícola). També es donen casos en els quals s'exigeix l'establiment de procediments administratius “nacionals” (per exemple, el Reglament (CE) núm. 1255/2007, de la Comissió, de 25 d'octubre de 2007, de modificació del Reglament 1650/2002, Financer de la Unió Europea, que exigeix un procediment “nacional” per a la gestió dels ajuts europeus).¹⁰

Un altre tipus d'activitat normativa estatal, basada majoritàriament en l'art. 149.1.13 CE, en què es produeix una important duplicitat normativa i executiva és aquella que es produeix través de la ingent activitat de foment estatal recaiguda en àmbits materials en els quals la Generalitat té competències. Com és conegut, el Tribunal Constitucional en una doctrina consolidada ha reconegut que l'Estat pot destinar fons subvencionals a qualsevol finalitat i a qualsevol àmbit material fins i tot en els àmbits en què les comunitats autònomes tenen competències legislatives. En aquests casos, però, tant si són competències compartides com, sobretot, si són exclusives, s'han de limitar a fixar els objectius genèrics als quals es destinen les subvencions i a

¹⁰ Altres exemples són el Reglament (CE) núm. 1221/2009, del Parlament Europeu i del Consell, de 25 de novembre de 2009, relatiu a la participació voluntària d'organitzacions en un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals (EMAS), que fa referència a organismes d'acreditació i autorització a nivell nacional i organismes nacionals de normalització, i inclou de forma expressa en el cas d'Espanya, l'Agència AENOR, o la Directiva 2009/48/CE, del Parlament Europeu i el Consell, de 18 de juny de 2009, sobre seguretat en les joguines, que es refereix a les “autoritats nacionals competents” (d'avaluació, notificació, vigilància, etc.) i als registres “nacionals”.



determinar també de forma general els requisits que cal complir per poder rebre les subvencions. I, pel que fa a l'execució, el Tribunal declara que en aquests casos correspon a les comunitats autònomes llevat d'unes circumstàncies taxades. A la pràctica són molt nombroses les subvencions que no respecten la doctrina constitucional i que dupliquen tant activitats legislatives de les comunitats autònomes, condicionant greument la llibertat per fixar polítiques pròpies, com activitats executives. L'anàlisi dels exemples de duplicitats legislatives produïdes mitjançant l'exercici de la potestat estatal de foment el realitzarem a l'epígraf dedicat a les duplicitats executives per tal de no fragmentar el seu tractament.

Les duplicitats produïdes des de la competència de l'article 149.1.1 s'han incrementat extraordinàriament en els darrers anys. Fins a principis dels anys noranta l'Estat no va emprar aquesta competència i les poques vegades que ho va fer va fer-ho de manera molt continguda. Tanmateix, des de fa uns anys la situació ha canviat de forma radical. El legislador estatal empra amb molta freqüència aquesta competència a partir d'una concepció amplíssima dels tres elements que la defineixen: "la regulació", "les condicions bàsiques" i els "drets constitucionals". L'article 149.1.1 CE molt sovint dóna cobertura a activitats de l'Estat que no es limiten a establir una determinada "regulació" sinó actes concrets d'execució, com ara l'atorgament de subvencions; les "condicions bàsiques" no fan referència, com havia mantingut el Tribunal Constitucional en alguna sentència de finals dels anys noranta, a la regulació de trams del règim jurídic dels drets constitucionals sinó que abasten qualsevol mesura que pugui afavorir la "igualtat en l'exercici" dels drets i, finalment, aquests "drets constitucionals" poden no ser tals, sinó principis rectors o drets infraconstitucionals derivats pel mateix legislador d'aquests principis. A aquests drets infraconstitucionals normalment els hi pretén donar un valor constitucional a base de connectar-los amb el dret a la igualtat, tot desconeixent que aquest és un dret relacional que cal aplicar sempre en relació a un altre dret,

constitucional o no, però que si no és constitucional, el dret a la igualtat no té la virtut taumatúrgica de transformar-lo en dret constitucional.

Els exemples d'aquest fenomen són molt nombrosos. Alguns dels més sorprenents es produeixen en supòsits en el quals l'Estat justifica a partir de l'article 149.1.1 CE la seva normació –i fins i tot gestió– en relació a determinades subvencions i ajuts econòmics com, per exemple, les relacionades amb programes sobre drogodependències, persones grans, assistència i voluntariat social, persones i col·lectius que es troben en situació o en risc d'exclusió social, les persones amb discapacitat, ajuts a famílies, a la infància, al poble gitano o, més específicament, a actuacions de turisme i termalisme per a persones amb discapacitat.

De fet, la finalitat atribuïda pel legislador a l'article 149.1.1 CE de garantir la igualtat dels drets dels espanyols en qualsevol àmbit s'ha convertit en una clàusula competencial quasi general de competències que desenvolupa en l'àmbit polític un paper de garant de la unitat política, sovint a costa de la diversitat que es pròpia dels sistemes políticament descentralitzats, equiparable al que juga l'article 149.1.13 a l'hora de garantir la unitat econòmica o la “unitat de mercat”.

Una segona via a través de la qual es produeixen duplicitats normatives en àmbits materials de competència exclusiva de la Generalitat té lloc en els supòsits en què l'Estat, des d'una de les seves competències exclusives o compartides, dicta normes que regulen el mateix tipus d'activitat que regulen normes de la Generalitat des de competències exclusives en una matèria diferent de la matèria objecte de les competències estatals. Un exemple dels molts que es podrien aportar és el ja clàssic de les cambres de comerç: l'Estat regula aspectes organitzatius i funcionals des de la matèria de règim jurídic de les administracions públiques i la Generalitat fa el mateix des de la matèria de

“cambres de comerç”. En puritat teòrica, si els normadors i el Tribunal Constitucional fossin conseqüents amb la premissa que les competències no es solapen i que una competència acaba on comencen les competències confrontants, aquest tipus de duplicitats no es podrien produir ja que caldria atribuir les normacions duplicades a un dels dos –o més títols– competencials implicats. Tanmateix cal reconèixer que des de fa uns anys aquest esforç delimitador està perdent vigor. És un fet incontrovertible que en el món real les matèries competencials formen un *continuum* difícil de dividir, però això no vol dir que jurídicament aquesta tasca delimitadora no es pugui realitzar, aprofitant precisament el caràcter formalitzat –la relativa artificiositat– del llenguatge i de les categories jurídiques. Tot i això, sigui per aquesta dificultat o per un canvi en la concepció del sistema de distribució de competències o en la del propi Estat de les Autonomies, el fet cert és que cada cop s’accepta amb més naturalitat la possibilitat de realitzar el mateix tipus d’actuació pública sobre el mateix tipus d’objecte des de matèries i submatèries diferents. En definitiva, cada cop s’accepta més el solapament de competències i la duplicitat normativa i executiva.

L’abast territorial supraautonòmic d’algun dels objectes de les matèries en què la Generalitat té competències exclusives és la tercera de les grans vies a través de la qual es produeixen duplicitats normatives. Una part dels fenòmens o activitats objecte d’aquestes competències no es produeix exclusivament en el territori de Catalunya sinó que s’estén també al territori d’altres comunitats autònomes o fins i tot al territori de tot l’Estat. De fet, en el món actual aquests objectes d’abast supraautonòmic són cada vegada més nombrosos i normalment són els que tenen més transcendència econòmica, social i política. En aquests supòsits, malgrat que, llevat d’excepcions legalment previstes, les comunitats autònomes només poden actuar sobre objectes radicats en el seu territori, aquest abast supraterritorial no implica que no puguin actuar sobre la part d’aquests fenòmens situada en el territori de la comunitat. Ben al contrari,

per evitar el buidament generalitzat de les competències autonòmiques que això suposaria, la regla general, consagrada a l'EAC –art. 115– i a la doctrina del Tribunal Constitucional, és que en els supòsits de supraterritorialitat cal fraccionar l'actuació sobre aquests fenòmens entre les comunitats autònomes afectades i si això és materialment impossible cal que aquestes comunitats actuïn de manera coordinada sobretot el fenomen.

Hi ha però alguns objectes d'abast territorial supraautonòmic en matèries en les quals la Generalitat té competència exclusiva que la Constitució ha atribuït expressament a l'Estat en considerar que havien de tenir un tractament unitari. Són els casos per exemple dels transports, les carreteres o els cursos d'aigua, que transcorren pel territori de més d'una comunitat autònoma. Els estatuts d'Autonomia, també l'EAC, han afegit altres supòsits als previstos a la Constitució (associacions, fundacions, jocs, etc...). En tots aquests casos no juga la regla general de la necessitat de fraccionar l'actuació entre les comunitats afectades. La titularitat de la competència correspon a l'Estat i el seu exercici produeix duplicitats, ja que en el territori de Catalunya tant l'Estat com la Generalitat realitzen la mateixa activitat pública sobre el mateix tipus de matèria, malgrat que es tracta d'una duplicitat no estricta ja que l'objecte concret sobre el que recau la norma no és exactament el mateix (no és la mateixa carretera o el mateix joc).

Tanmateix, la qüestió es complica i les duplicitats s'incrementen com a conseqüència del fet que a la pràctica el legislador estatal sovint amplia els supòsits constitucionalment previstos en els quals la supraterritorialitat s'empra com a justificació per traslladar la competència a l'Estat. Això ho fa l'Estat mitjançant instruments jurídics i fàctics. En aquest segon cas, per exemple, incentivant, a través de la seva activitat de foment, que a la pràctica activitats o subjectes que tenen un àmbit merament autonòmic adquireixin dimensió estatal, per poder-se acollir a subvencions de l'Estat. Els exemples són molt

nombrosos. Basti citar aquí els casos de les associacions i fundacions. Entre els instruments jurídics es poden esmentar els següents:

En primer lloc, a base de donar un abast superior al constitucionalment exigit als supòsits previstos a la Constitució o a l'Estatut. Efectivament, hi ha casos en què el legislador estatal en concretar els objectes que per supraterritorialitat restaran sota la seva competència, en fixar els denominats punts de connexió territorial, inclou fenòmens que en rigor podien no considerar-se inclosos en les referides previsions. Com veurem, és el cas per exemple de les fundacions que no solament corresponen a l'Estat quan no actuen primordialment en una comunitat autònoma –com diu l'Estatut– sinó que també ho fan les que actuen en tot el territori estatal malgrat que ho facin primordialment en una sola comunitat autònoma.

En d'altres casos, el legislador estatal, malgrat no tenir competències sobre la matèria i malgrat que el bloc de constitucionalitat no li atribueix competències sobre els fenòmens d'abast supraterritorial, es reserva la competència per actuar sobre determinats fenòmens atès únicament el seu abast territorial supraautonòmic. Malgrat que el bloc de constitucionalitat sembla voler que es fraccioni o es coordini l'actuació entre les comunitats afectades, l'Estat considera que això no és possible –o no és convenient– i assumeix unilateralment la competència. És el cas de les nombroses normes subvencionals que aprova l'Estat en matèries com polítiques de gènere (Resolució de 22 de juny de 2012, del *Instituto de la Mujer*, per la qual es convoca la concessió de subvencions sotmeses al Règim General, durant l'any 2012), serveis socials (Ordre SSI/1209/2012, de 4 de juny, per la qual s'estableixen les bases reguladores de la concessió de subvencions sotmeses al règim general de subvencions de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat) o joventut (Resolució de 4 de juny de 2012, de l'Institut de la Joventut,

per la qual es convoca la concessió de subvencions sotmeses al règim general de subvencions per a l'any 2012).

Un altre supòsit, cada vegada més freqüent i incisiu, consisteix que és el legislador estatal el qui, des de títols competencials diferents de l'al·legat per la Generalitat però adduint també motius de supraterritorialitat, crea de manera artificiosa en matèries de competència exclusiva de la Generalitat objectes als quals dóna un abast supraterritorial i considera que no es poden fragmentar. Això ho fa, per exemple, creant organismes estatals dotats d'una certa autonomia orgànica i funcional als que atribueix competències sobre aquests objectes supraautònoms, sovint sense justificar el títol competencial que serveix de suport, i sobretot ho fa a través de *Planes Nacionales y Redes estatales* de molt diversos continguts, justificats amb criteris d'excel·lència i de necessitat de tractament unitari o coordinat per part de l'Estat i que atribueixen a l'Estat competències normatives, executives i coordinadores molt diverses.

Es donen també supòsits que, tanmateix, plantegen una problemàtica competencial diferent a la dels anteriors casos, en els quals, malgrat que l'objecte de la competència radica exclusivament en el territori de Catalunya i el bloc de constitucionalitat atribueix a la Generalitat la competència exclusiva, l'Estat realitza exactament la mateixa activitat des de una competència sobre una matèria diferent. És el cas de les conques hidràuliques intracomunitàries en les que l'Estat hi actua des de la competència de l'article 149.1.13 CE, per exemple autoritzant els plans de conca, de la mateixa manera que ho fa la Generalitat des de la seva competència sobre conques internes.

A través de tots aquests procediments, la supraterritorialitat, com argument únic o com a coadjuvant a l'argument de la necessitat de tractament unitari connectat a títols transversals o bàsics de l'Estat sobre altres matèries, contribueix decisivament a establir, duplicadament, el que hem denominat

“circuit estatal” que es superposa al “circuit autonòmic” l’abast del qual normalment queda limitat als fenòmens més localistes i de menor transcendència pràctica.

Atès el seu relleu cal detenir-se en els instruments de planificació –plans i programes– a través dels quals l’Estat ha trobat un instrument que li permet establir, sovint amb minuciositat, les seves polítiques en àmbits en els quals la Generalitat té competències exclusives o compartides. A través dels plans, l’Estat fixa objectius, regula mitjans per assolir-los, preveu finançament i, fins i tot, determina quines seran les actuacions executives que duran a terme les administracions públiques (estatal, autonòmica i local). Trobarem exemples d’aquests en quasi totes les matèries. Entre elles turisme, habitatge, etc.

Certament, en alguns casos els Plans atribueixen a l’Estat funcions essencialment coordinadores i deixen un cert marge de concreció a les comunitats autònomes, i fins i tot n’hi ha que preveuen que la incorporació de les comunitats autònomes té un cert grau de voluntarietat –normalment incentivada per l’Estat– i, per tant, les duplicitats, en aquest supòsits, són menys intenses i la seva incidència en el sistema de distribució de competències és menys agressiva. Tanmateix, per regla general el fet cert és que aquesta profusió d’instruments estatals de planificació té una triple conseqüència: en primer lloc, redueixen la possibilitat que les Comunitats Autònomes puguin establir polítiques pròpies en el corresponent àmbit material; en segon lloc, els plans estatals es superposen als d’àmbit estrictament autonòmic els quals necessàriament s’hi han d’ajustar, amb la qual cosa aquests acaben incorporant –i fins i tot reproduint– el seu contingut; finalment, configuren un marc normatiu que acaba emparant i legitimant la posterior intervenció executiva estatal en determinats supòsits (línies d’ajuts, activitats promocionals, actuacions de control, etc).

Una problemàtica similar plantegen les xarxes estatals de centres o organismes d'excel·lència creades per l'Estat per desenvolupar actuacions públiques que el legislador estatal considera d'especial rellevància. L'existència d'aquestes xarxes permet a l'Estat intervenir en l'exercici de determinades funcions executives en àmbits materials en què només té atribuïdes potestats normatives. Aquesta intervenció estatal pot consistir bé en l'execució directa d'actuacions, quan els centres que formen part de les xarxes són de titularitat estatal, bé en la coordinació d'aquelles mateixes actuacions quan els centres no són de la seva titularitat.

Semblaria, doncs, que l'Estat interpreta que li correspon coordinar o, fins i tot dur a terme directament, les actuacions públiques de més rellevància, amb la qual cosa, de forma inevitable, a les comunitats autònomes, els correspondria, en un nivell inferior, la coordinació o gestió de les activitats públiques en què no fos present aquell tret d'*excel·lència*. Trobarem exemples en matèria de formació professional, de serveis socials o d'ensenyament esportiu.

També en aquest cas, malgrat el caràcter formalment voluntari d'alguna d'aquestes xarxes i de la participació atribuïda en alguns casos a les comunitats autònomes en la seva gestió, el fet cert és que l'existència d'aquest conjunt de centres estatals, caracteritzats per la seva *excel·lència*, té com a conseqüència, a banda del significat polític que implica atribuir a l'Estat la gestió o coordinació de les activitats públiques que es consideren més rellevants i transcendents, la generació d'inevitables duplicitats en l'Estat autònom en la mesura que acaben superposant-se als centres gestionats o dependents de les Comunitats Autònomes ja que no hem d'oblidar que aquells centres estatals operen en àmbits materials de competència exclusiva o compartida autònoma.



Cal insistir que totes aquestes vies a través de les quals es produeixen les duplicitats han estat considerades plenament constitucionals i aquí no entrem a qüestionar aquesta conclusió, ja que, com hem avançat, en aquest informe ens limitem a descriure l'existència d'aquestes vies sense entrar en valoracions de constitucionalitat.

Però les duplicitats normatives es produeixen també en els nombrosos àmbits materials en els quals l'Estat i la Generalitat tenen competències compartides. Certament en aquest casos les duplicitats són obligades, ja que en els àmbits materials "compartits", per definició, hi concorren la normativa bàsica estatal i la autonòmica de desenvolupament. Tanmateix, aquest caràcter obligat no desvirtua el fet incontrovertible de l'existència de duplicitats normatives ni sobretot, i això és el més rellevant, no justifica l'extensió material i, com veurem després, la intensitat funcional, de les duplicitats que es produeixen en aquest tipus de competències. Les duplicitats, certament previstes constitucionalment, han adquirit una extensió material i una intensitat que no era constitucionalment necessari que assolissin. I això s'ha produït perquè el legislador estatal ha donat a les bases una extensió material i un grau de detall o concreció extraordinaris. Concretament, pel que fa a l'extensió material, són molt poques les submatèries de les competències compartides en les quals l'Estat no ha dictat bases. Dins de les matèries compartides les bases podien haver-se circumscrit a determinades submatèries que pel seu relleu pràctic requerissin aquesta actuació bàsica; a la pràctica, però, el legislador estatal ha considerat que quasi tots els àmbits materials eren prou rellevants com perquè fos necessari que hi dictés bases. Vist des de la perspectiva autonòmica, en les matèries compartides són molt pocs els aspectes en els quals la Generalitat pot dictar normes sense tenir que amollar-se a bases estatals.

Certament les duplicitats generalitzades que acabem de descriure no en tots els casos tenen la mateixa intensitat, ni en conseqüència la mateixa incidència



en el sistema de distribució de competències i en l'abast del poder polític reservat a l'Estat i a la Generalitat.

Així, pel que fa als títols bàsics i als transversals –que a aquests efectes tenen unes característiques similars– s'observa una gradació que va des de les bases estatals que tenen un grau de detall tan extraordinari que les duplicitats que provoquen són de la màxima intensitat –en molts d'aquestes casos, com veurem, la normació de la Generalitat consisteix en traduir al català la normativa bàsica estatal–, fins a les bases que es limiten a establir estàndards mínims o principis generals, passant per una àmplia gamma de bases que contenen regulacions concretes amb diversos graus de detall que permeten també que la normativa autonòmica tingui també un abast més o menys diferenciat de la normativa bàsica. És evident que no té la mateixa intensitat ni les mateixes conseqüències pràctiques la duplicitat que es produeix quan la Generalitat dicta normes que han de respectar uns estàndards mínims que quan es limiten a precisar el contingut d'una base ja molt detallada o, més encara, quan tan sols poden reproduir-la literalment.

Tot i la constatació de l'existència d'aquesta gradació, pel que fa al contingut de les bases i de la intensitat de les duplicitats, cal avançar que per regla absolutament general en el nostre ordenament predominen de forma clara les bases detallades que produeixen duplicitats intenses. Tal i com hem apuntat abans des de la perspectiva material, també des del punt de vista funcional és connatural a les competències compartides la concurrència de normes sobre un mateix àmbit material; tanmateix la Constitució no imposava que les normes bàsiques i les de desenvolupament tinguessin la mateixa densitat normativa, que les bases continguessin normes de detall d'un abast similar al de les normes de desenvolupament. Les bases estatals haurien pogut limitar-se a establir, per exemple, normes principals o estàndards mínims reduint al mínim la intensitat de les duplicitats. La duplicitat funcional és connatural a les



matèries compartides, però la Constitució no obligava que les duplicitats tinguessin la intensitat que finalment han assolit. Aquesta és una opció política conscientment i lliurement adoptada pel legislació estatal. De fet, com veurem, les bases establertes mitjançant principis o estàndards mínims són pràcticament inexistents en el nostre ordenament. El detall de la normativa bàsica constitueix una regla quasi sense excepció. De fet, aquest detall arriba amb freqüència a extrems quasi de paròdia –algunes bases ocupen desenes de pàgines del BOE–. L'instrument normatiu mitjançant el qual normalment s'estableixen les bases no són les lleis sinó els reials decrets llei, les ordres ministerials i, fins i tot, com veurem, els actes d'execució. Paradoxalment, l'Estat gaudeix d'un àmbit d'actuació funcionalment i materialment més ampli en les seves competències bàsiques que no pas en les que disposa de tota la potestat legislativa. Aquest resultat no pot sorprendre si es té en compte que des de fa temps el criteri emprat pel Tribunal Constitucional i assumit pel legislador estatal per determinar el caràcter bàsic d'un reglament o d'un acte d'execució és exclusivament el de ser “complemento necesario” per assolir els objectius perseguits per les bases. Aquest és un requisit que, quasi per definició, estan obligats a complir tots els reglaments i tots els actes d'execució de les bases.

De fet, quan el Tribunal Constitucional en la seva sentència sobre l'Estatut de Catalunya (STC 31/2010) declara que les bases detallades i contingudes en simples reglaments –i fins i tot en actes executius– no són una excepció a la regla general que defineix l'abast de les competències bàsiques estatals, efectivament s'aparta de la seva doctrina precedent, però no fa més que reflectir el que realment succeïa a la pràctica normativa i a la seva pròpia jurisprudència. En els dos casos la pretesa regla es convertia –i segueix convertint-se– en excepció i les preteses excepcions en regla. Concretament, pel que fa al Tribunal Constitucional, en la majoria de les sentències sobre aquesta qüestió es començava recordant que les bases detallades i establertes

mitjançant reglaments eren una excepció a la regla general, però en aplicar aquesta doctrina al cas concret enjudiciat de manera quasi unànime es conclouïa que el supòsit objecte de conflicte es podia incloure entre les excepcions, que de fet es convertien en regla.

En qualsevol cas, el què cal retenir és que el detall generalitzat de les bases fa que la Generalitat en desenvolupar-les, llevat de comptadíssimes excepcions, no pugui adoptar polítiques pròpies mínimament rellevants en la matèria, tot i que segons l'EAC –art. 111– i el propi Tribunal Constitucional la possibilitat d'adoptar-les és un dels elements que defineixen les competències autonòmiques de desenvolupament legislatiu. De fet, en la majoria dels casos la Generalitat no pot ni adaptar les polítiques adoptades pel legislador estatal bàsic a les circumstàncies particulars de la realitat catalana. És evident que l'agricultura, la ramaderia, la indústria, el comerç o l'urbanisme tenen a Catalunya unes característiques molt diferents de les andaluses o galleges; tanmateix el detall de les polítiques normatives estatals en aquests àmbits – reforçades sovint amb mesures subvencionals– dificulta la possibilitat de trobar esclatxes per tal de modular aquestes polítiques en funció de les especificitats de les diverses comunitats autònomes.

En el cas de les duplicitats derivades del diferent abast territorial atribuït a les normes estatals i a les autonòmiques, d'entrada cal reconèixer que la duplicitat no és total, ja que, malgrat que les dues normacions regulen el mateix tipus d'activitat en el territori de Catalunya, els subjectes que realitzen aquesta activitat –associacions, fundacions, associacions de criadors d'animals, consumidors, etc...– o les activitats concretes regulades –plans d'habitatge, plans de sostenibilitat del món rural, etc...– no són les mateixes. En qualsevol cas, a l'hora de valorar aquestes duplicitats des de la perspectiva del sistema de la distribució de competències caldrà analitzar amb deteniment si l'abast supraautonòmic de l'activitat regulada que pretén justificar l'actuació estatal

respon efectivament a raons objectives –no està artificiosament creat pel propi legislador estatal– i a més si no hi havia possibilitat de fraccionar la regulació entre les comunitats autònomes afectades o coordinar aquesta regulació autonòmica.

Des del punt de vista dels efectes de les duplicitats en el sistema de distribució de competències i en el repartiment del poder polític entre l'Estat i la Generalitat, caldrà tenir present també els casos en els quals la intervenció estatal que genera la duplicitat adopta formes coordinadores o de col·laboració formalment voluntària amb les comunitats autònomes, malgrat que quasi sempre l'aplicació de les mesures estatals s'incentiva mitjançant l'aportació de recursos econòmics –sovint, però, amb fórmules de cofinançament– que, donada la precarietat del finançament autonòmic, transformen la pretesa voluntarietat en contractes d' adhesió¹¹.

En fer el balanç final, tornarem sobre els efectes de les duplicitats en el sistema de distribució de competències i del repartiment del poder polític entre l'Estat i la Generalitat; en aquest moment tan sols cal destacar que les duplicitats materialment generalitzades i funcionalment intenses que acabem de descriure, juntament amb la prevalença concedida als títols competencials de l'Estat i als actes d'exercici d'aquestes competències sobre els títols autonòmics i els seus actes d'exercici, han contribuït a situar el legislador estatal i en general el normador estatal en una posició de preeminència absoluta sobre els legisladors

¹¹ Vid. l'informe elaborat per l'Institut d'Estudis Autònoms: "Anàlisi des del punt de vista essencialment competencial dels convenis subscrits entre l'Administració de la Generalitat i l'Administració General de l'Estat publicats al BOE durant l'any 2010". Aquest informe pot ser consultat a la següent adreça:

http://www20.gencat.cat/docs/governacio/IEA/documents/assessorament_govern/arxius/Informe_convenis_2010_5.pdf



i normadors autonòmics. L'Estat, que ja té reservada en exclusiva per la Constitució la legislació sobre les matèries políticament, socialment i econòmicament més rellevants, en els àmbits materials en els quals les comunitats autònomes tenen reservades competències legislatives hi intervé també de manera decisiva i ho fa no només assenyalant directrius generals, estàndards mínims o establint si escau mecanismes de coordinació, sinó esgotant pràcticament tota la normació mínimament rellevant. L'Estat es reserva la fixació de les polítiques públiques generals i sectorials que tenen capacitat efectiva de transformar la realitat social, econòmica o política.

Com a contrapartida necessària, la posició dels legisladors autonòmics és d'extraordinària feblesa. No hi ha pràcticament cap àmbit material en el qual no hi hagi una legislació estatal, molt sovint de detall. En aquestes circumstàncies, com ja hem avançat, la possibilitat d'establir polítiques pròpies diferents de les estatals i dotades d'una efectiva capacitat per transformar la realitat política, econòmica i social és certament molt limitada. De fet, com també hem avançat, fins i tot és limitada la possibilitat d'adaptar les estatals a les circumstàncies específiques de Catalunya, que en moltes matèries són profundament diferents a les d'altres comunitats autònomes. En definitiva, la Generalitat té una capacitat normativa políticament limitada, a banda de tenir un abast material essencialment residual i intersticial.

Aquest diagnòstic, aplicable a tots els legisladors autonòmics, és fàcil de corroborar quan s'analitza el contingut de les lleis dictades pel Parlament de Catalunya des del seu restabliment. Basta destacar, com a prova relacionada amb l'objecte d'aquest informe, que una part molt significativa de les relativament poques lleis substantives que dicta el Parlament¹² es limiten a

¹² El percentatge de lleis de contingut merament organitzatiu respecte de les lleis "substantives" és molt superior en la producció normativa dels parlaments autonòmics que en la majoria del parlaments estatals.



reproduir, amb o sense matisos, normativa estatal prèvia –especialment normativa bàsica– i, de fet, aquesta pràctica, inicialment proscripida pel Tribunal Constitucional i avui acceptada per la força dels fets¹³, és normalment d'aplicació forçosa ja que la normativa estatal sol ser tan extensa que les lleis autonòmiques serien simplement intel·ligibles i molt sovint il·legibles si es limitessin a incorporar al seu text els aspectes intersticials lliures de regulació estatal. L'autonomia política de la Generalitat és, sens dubte, una autonomia de baixa qualitat.

Tot i això, cal reconèixer que el legislador català, amb freqüència, no solament reproduïx la normació estatal sinó que no explicita aquest fet, ni a l'articulat ni al preàmbul. Sembla voler donar una aparença de completesa competencial que en puritat a la pràctica la Generalitat no té. Aquesta pràctica també s'aplica sovint en l'exercici de la potestat reglamentària: són nombrosos els decrets i fins i tot les ordres que reproduïxen normativa estatal sense reconèixer-ho expressament. Aquesta forma de procedir crea inseguretats jurídiques i, pel que aquí interessa, contribueix a ocultar una duplictat normativa generalitzada i intensa que, al seu torn, contribueix al fet que l'autonomia política de la Generalitat sigui una autonomia de molt baixa qualitat.

La crisi econòmica, que ha potenciat el protagonisme de les instàncies centrals dels Estats i, en el nostre cas ha potenciat el procés de recentralització, ha contribuït a reforçar la posició del normador estatal i també ho està fent, des de fa més temps, l'actuació de la Unió Europea que de manera subtil s'aparta amb certa freqüència del seu principi de neutralitat institucional interna i afavoreix les posicions dels poders centrals en els estats europeus políticament

¹³ Vegeu la STC 334/2005, de 20 de desembre, que admet que la reproducció de normes bàsiques en normes autonòmiques és admissible si la seva reproducció ve a dotar d'intel·ligibilitat al text normatiu aprovat pel Parlament autonòmic i no genera cap efecte indesitjat.



descentralitzats. Això és el que succeeix, per exemple, quan, més enllà d'exigir amb tota lògica un interlocutor únic, reclama autoritats coordinadores úniques dins de cada Estat¹⁴, procediments únics per atorgar ajuts europeus¹⁵ o instruments de planificació d'abast territorial estatal en àmbits de competència autonòmica¹⁶. És cert que en puritat aquestes accions les podrien realitzar les 17 comunitats autònomes actuant com a organisme unitari quan aquestes exigències afecten les seves competències, però a ningú no se li pot amagar les dificultats pràctiques que això implica, com ho demostra el fet que a la pràctica és sempre l'Estat el que assumeix aquestes actuacions.

Des de la perspectiva de l'eficiència, les duplicitats normatives plantegen, sens dubte, menys problemes que les executives ja que els mitjans humans, materials i econòmics emprats per al seu exercici, malgrat no ser inexistents, no són tan rellevants.

Les ineficiències, no menyspreables, es produeixen sobretot en termes de falta de coordinació i fins i tot de contradiccions entre les normacions estatals i

¹⁴ L'article 2.30 del Reglament 1221/2009, del Parlament Europeu i del Consell de 25 de novembre de 2009, relatiu a la participació voluntària d'organitzacions en un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals (EMAS), defineix com a organisme d'acreditació: un organisme d'acreditació nacional designat de conformitat amb l'article 4 del Reglament (CE) núm. 765/2008 que és responsable de l'acreditació i supervisió dels verificadors mediambientals.

¹⁵ Reglament (CE) núm. 501/2008 de la Comissió, de 5 de juny de 2008, pel qual s'estableixen disposicions d'aplicació del Reglament (CE) núm. 3/2008 del Consell sobre accions d'informació i de promoció dels productes agrícoles al mercat interior i als mercats de tercers països.

¹⁶ El Reglament (CE) núm. 1698/2005 del Consell, de 20 de setembre de 2005, relatiu a l'ajuda al desenvolupament rural mitjançant el Fons Europeu Agrícola de Desenvolupament Rural (FEADER) preveu que cada Estat membre ha d'aprovar el seu pla d'estratègia nacional de desenvolupament rural.

autònòmiques duplicades –en veurem algun exemple–, malgrat que quasi mai comporten contradiccions entre opcions polítiques, que, com hem vist, és molt difícil que siguin veritablement divergents.

Certament, per evitar les referides contradiccions i disfuncions es poden arbitrar mecanismes de col·laboració i fins i tot de coordinació. De fet, segons amplis sectors, aquesta seria una de les poques mancances rellevants de l'Estat de les Autonomies. Sense menysprear la necessitat d'enfortir algun d'aquest mecanismes de cooperació, és clar que aquesta no és la panacea, que no pot oblidar-se que el pluralisme d'opcions polítiques és consubstancial a la descentralització política i que la solució de les duplicitats i els seus efectes perniciosos sobre el sistema de distribució de competències no es soluciona mitjançant la col·laboració i la coordinació, sinó reduint el seu abast material i la seva intensitat. I això difícilment es pot aconseguir limitant més l'abast material i funcional de la normativa autonòmica ja que, en la majoria dels casos, aquesta limitació portaria al buidament d'aquestes competències normatives, com ja ha succeït amb força submatèries.

Tancada la via de la reforma estatutària per delimitar amb més precisió els àmbits materials i funcionals de les competències i atès que una reforma constitucional en aquest sentit és improbable, l'única alternativa consisteix que el normador estatal decideixi unilateralment i lliurament reduir l'abast material i funcional de les seves competències, especialment, de les bàsiques i transversals. Com hem reiterat, aquesta seria una opció perfectament constitucional, ja que la Constitució no imposa com a única alternativa aquella que ha adoptat fins ara el legislador estatal ordinari.



B. Anàlisi d'una mostra significativa de duplicitats normatives

1. Agricultura i ramaderia

En les matèries d'agricultura i ramaderia existeix una normació estatal que abasta, sense excepció, tots els sectors i subsectors materials i ho fa amb un extraordinari grau de detall. L'Estat dicta aquesta normació des de diversos títols competencials com ara les bases de la sanitat, les bases del medi ambient, la sanitat exterior, el comerç exterior, la competència de l'article 149.1.1 CE i, sobretot, de manera absolutament generalitzada, la competència bàsica de l'article 149.1.13 CE. Amb molta freqüència el legislador estatal ha emprat aquestes competències, i molt especialment aquesta darrera, com a títols habilitants per atribuir-se, en règim de quasi monopoli, la transposició i el desenvolupament del dret europeu, que en aquestes matèries té també una notable extensió i, en molts casos, un grau important de detall.

Aquesta extensió de la normació estatal, que es produeix també en altres àmbits materials i que resulta avalada, pel que fa a la seva constitucionalitat, pel Tribunal Constitucional¹⁷, si es posa en relació amb la competència que la

¹⁷ Com és conegut, l'Estat no té atribuïda de manera expressa cap competència en les matèries d'agricultura i ramaderia i, per contra, l'EAC reserva explícitament a Generalitat la competència exclusiva sobre la totalitat d'aquestes dos àmbits materials i, en particular, sobre un seguit de submatèries que descriu amb detall. L'Estatut preveu tan sols una excepció, que confirma la regla de l'exclusivitat, en configurar com a compartida la competència sobre la planificació de l'agricultura i la ramaderia" (art. 116.2 EAC).

Tanmateix, a la pràctica, amb l'anuència explícita del Tribunal Constitucional que considera que l'exclusivitat proclamada en els Estatuts d'Autonomia no és tal i que no impedeix que el legislador estatal pugui donar l'abast que estimi oportú als seus títols competencials, l'Estat ha convertit tota la matèria en compartida en exercir, sobretot des de la seva competència de

Generalitat té atribuïda en exclusiva –ni que sigui una exclusivitat “impròpia” segons el Tribunal Constitucional–, sembla propiciar de manera ineludible l'existència d'un gran nombre de duplicitats normatives, caracteritzades a més per la seva intensitat, atesa la minuciositat de la regulació estatal i la consegüent necessitat de reproduir en tot o en gran part la normativa estatal.

No obstant això, a la pràctica, aquesta duplicitat generalitzada no es produeix. Això és degut al fet que en una part molt extensa d'aquesta matèria¹⁸ la normació autonòmica es limita a qüestions internes d'índole organitzativa i procedimental o, com a molt, aspectes substantius relativament marginals relacionats amb els registres públics de titularitat autonòmica.

Les matèries d'agricultura i ramaderia són, doncs, un bon exemple de la relativa migradesa de duplicitats normatives derivada de la manca d'espai per a dictar una regulació autònoma dotada d'una mínima capacitat de transformació de la realitat social, econòmica i política. Són també un bon exemple de com la transposició i desenvolupament del dret europeu per part de l'Estat en àmbits en els quals el dret europeu té una notable extensió i detall, buida pràcticament de contingut tant la competència normativa de la Generalitat en aquestes matèries com la funció de transposició i desenvolupament del dret europeu que l'Estatut atribueix a la Generalitat en el seu article 189. Aquest buidament es tradueix, entre d'altres, en una pèrdua quasi total de la capacitat per fixar polítiques pròpies en aquests dos àmbits materials i fins i tot de la capacitat per adaptar polítiques alienes a les característiques específiques de l'agricultura i la ramaderia de Catalunya i, molt especialment, deixa sense efecte la capacitat per adaptar les polítiques europees a aquestes característiques –que són realment molt diferents a les d'altres comunitats autònomes–.

l'article 149.1.13 CE, una profusa i detallada activitat legislativa i reglamentària en tots els àmbits materials corresponents a aquestes dues matèries.

¹⁸ Es podria exceptuar, per exemple, l'àmbit agroalimentari.



Per posar algun exemple de sectors en què es perceptible aquesta relativa manca de duplicitats derivada de la escarida normativa autonòmica es podrien citar àmbits tan significatius com els de la sanitat vegetal i animal, que l'art. 116.1. d) EAC reserva en exclusiva a la Generalitat "en els casos que no tingui efectes sobre la salut humana".

En efecte, pel que fa a la sanitat vegetal, l'Estat ha regulat aquesta submatèria en la Llei 43/2002 (que disciplina amb detall, entre d'altres, tot el que afecta les plagues i a les qüestions fitosanitàries) i en nombrosos reglaments de desenvolupament. La regulació de la Generalitat es limita a aspectes purament procedimentals o organitzatius –registres...– o en algun cas excepcional a mesures molt generals de prevenció i lluita contra plagues forestals (per exemple, Decret 21/1991, de 22 de gener, sobre prevenció i lluita contra les plagues forestals).

En relació a la sanitat animal, a més de la Llei estatal 8/2003, en la qual s'ha regulat aquesta qüestió sense fer distinció entre els animals destinats al consum humà i els que no tenen aquest destí, l'Estat ha dictat també una quasi omnicomprendensiva normativa infralegal sobre els més diversos àmbits materials –com ara programes nacionals d'eradicació de malalties¹⁹, barems d'indemnització per sacrifici d'animals²⁰, etc...– que segueix el mateix criteri de no ho distingir entre malalties que afecten la salut humana i les que no l'afecten. De fet, en molts casos els reials decrets tenen com a únic objecte la

¹⁹ Reial Decret 2611/1996, de 20 de desembre, pel qual es regulen els programes nacionals d'eradicació malalties dels animals

²⁰ Reial Decret 389/2011, de 18 de març, pel qual s'estableixen els barems d'indemnització d'animals en el marc dels programes nacionals de lluita, control o eradicació de la tuberculosi bovina, brucel·losi bovina, brucel·losi ovina i caprina, llengua blava i encefalopaties espongiformes transmissibles.

regulació de malalties específiques d'animals que no afecten la salut humana²¹. Això és el que succeeix, per exemple, en alguns reial decrets i ordres que regulen subproductes d'origen animal que declaren expressament que no estan destinats al consum humà, o també en l'Ordre que publica l'Acord del Consell de Ministres, pel qual s'aprova el *Plan Nacional Integral de subproductos de origen animal no destinados al consumo humano*²².

Davant d'aquesta situació, la Generalitat sembla haver renunciat a regular substantivament la submatèria de la sanitat animal, limitant-se a regular convocatòries de subvencions, execució del programes estatals d'eradicació de malalties, creació i regulació de registres o regles d'organització interna que distribueixen les funcions en matèria de subproductes animals no destinats al consum humà. Tan sols s'observen algunes excepcions en el cas de la regulació dels certàmens amb presència d'animals vius²³. Com és quasi inevitable, atesa l'extensió de la normació estatal, en aquests casos excepcionals es produeixen duplicitats normatives.

Una cosa semblant succeeix en l'àmbit de les llavors i planters i, en general, del denominat "material vegetal". L'Estat ha regulat amb profusió i detall aquesta matèria mitjançant lleis de sanitat vegetal i de llavors, planters i recursos fitogenètics i les seves normes bàsiques de desenvolupament²⁴ i la Generalitat ha evitat les duplicacions generalitzades limitant-se pràcticament a dictar

²¹ Per tots Reial Decret 360/2009, de 23 de març, pel qual s'estableixen les bases del programa coordinat de lluita, control i eradicació de la malaltia d'Aujeszky, o 1228/2001, de 8 de novembre, sobre febre catarral ovina.

²² En quasi tots els casos l'Estat esmenta normativa europea i sovint invoca la seva transposició com ha habilitació competencial.

²³ Decret 83/2012, de 17 de juliol, sobre regulació de certàmens i altres concentracions d'animals vius a Catalunya.

²⁴ Són les Lleis 43/2002, de 20 de novembre, de sanitat vegetal i la 30/2006, de 26 de juliol, de llavors, planters i recursos fitogenètics.

algunes ordres relatives al Registre oficial de proveïdors de material vegetal i a regular d'activitats de neteja de cereals de fecundació destinats a sembra²⁵. Tanmateix, com no podia ser altrament, aquestes poques disposicions provoquen duplicitats en regular de manera pràcticament idèntica els continguts dels registres, la naturalesa de la inscripció registral o els requisits per poder ser inscrit i realitzar les activitats corresponents.

La situació és semblant pel que fa a la ramaderia. Així, per exemple, la regulació de la conservació, millora i foment de les races ramaderes així com la de la zootècnica dels animals de raça la porta a terme l'Estat en la seva quasi totalitat des de la seva competència de l'article 149.1.13 CE. Ho ha fet essencialment a través del Reial Decret 2129/2008, de 26 de desembre, que estableix un *Plan Nacional de conservación, mejora y fomento de razas ganaderas* i que, a més, en l'àmbit executiu, com veurem, es reserva importants actuacions a partir de criteris de supraterritorialitat en relació a les associacions de criadors, que, per cert, tenen un paper cabdal a l'hora de crear i gestionar els llibres genealògics i l'execució de programes de millora, a més d'exercir funcions de coordinació i de participar en la designació de centres nacionals de referència. Tanmateix, aquest Reial Decret a l'hora de regular les races ramaderes reconeix una certa capacitat normativa a les comunitats autònomes pel que fa a la regulació dels requisits necessaris per tal de poder atorgar reconeixement oficial a les associacions de criadors, per la fixació de les seves obligacions i l'extinció del referit reconeixement, a banda, de la reglamentació específica dels llibres genealògics de cada raça.

²⁵ Vegeu l'Ordre de 28 de setembre de 1998, per la qual es crea el Registre oficial de proveïdors de material vegetal, modificada per l'Ordre de 29 de març de 2001. Sobre l'activitat de neteja de cereals, vegeu l'Ordre de 20 de maig de 1985, modificada per l'Ordre de 13 de maig de 1992.



La Generalitat ha exercit aquestes facultats en crear el llibre genealògic i aprovar la reglamentació específica de les races sobre la que té competències²⁶. Aquesta regulació autonòmica comporta una certa duplicitat ja que sobre aquestes races de competència de la Generalitat concorre normació estatal i autonòmica. Tanmateix a l'hora de valorar aquesta duplicitat cal tenir present, primer, que els punts de connexió territorial establerts pel legislador estatal per determinar l'ens competent per dictar aquesta normació limita la competència de la Generalitat a un nombre molt reduït de races²⁷ i, segon, que es tracta d'una duplicitat de poca intensitat ja que respecte d'aquestes races la normació estatal és força genèrica de manera que la Generalitat, malgrat que regula la mateixes activitats ho pot fer amb normes que no s'han de limitar a reiterar la normació estatal.

La matèria relativa al desenvolupament del món rural presenta alguna especificitat destacable. En aquest àmbit, que l'EAC atribueix en exclusiva a la Generalitat –art. 116.1.g)–, el legislador català ha establert un seguit d'objectius –especialment en el capítol II de la Llei 18/2001, d'orientació agrària– que ha concretat parcialment en alguna normació posterior. L'Estat, invocant especialment l'art. 149.1.13 CE, ha dictat també normes en aquesta matèria. Entre aquestes normes sobresurt la Llei 45/2007, de 13 de desembre, per al desenvolupament sostenible del medi rural, que estableix un conjunt d'objectius que han de guiar la programació de l'acció de totes les Administracions Públiques en relació al medi rural, imposa a les comunitats autònomes

²⁶ Vegeu Ordre AAM/180/2011, de 20 de juliol, per la qual es crea el Llibre genealògic de la raça caprina Cabra Blanca de Rasquera i se n'aprova la reglamentació específica i l'estàndard racial i Ordre AAM/147/2011, de 30 de juny, per la qual es crea el Llibre genealògic de la raça bovina pallearesa i se n'aprova la reglamentació específica i l'estàndard racial.

²⁷ Si hi ha animals de raça en més de tres comunitats autònomes la competència ja correspon a l'Estat, llevat que una de les comunitats tingui el 60% del cens (vegeu l'art. 9.1.a del Reial Decret 2129/2008).

l'obligació d'establir uns determinats instruments de planificació i, molt especialment, com a objecte fonamental, preveu la creació d'un *Programa de Desarrollo Rural Sostenible* –previst també a la legislació europea–, que configura com un instrument de planificació i de coordinació de les polítiques i les accions estatals i autonòmiques que conflueixen en l'àmbit del “món rural” en matèries tan diverses com l'agricultura, el medi ambient, les infraestructures, les energies renovables, l'aigua, les tecnologies de la informació i la comunicació, la seguretat ciutadana, l'educació, la cultura, la sanitat, la protecció social o l'urbanisme i l'habitatge. En el programa, que ha de ser aprovat pel Govern de l'Estat hi han de figurar les actuacions estatals en aquesta matèria, així com les de les comunitats autònomes que s'hi vulguin incorporar mitjançant la signatura del corresponent conveni amb l'Estat. La voluntarietat d'aquesta incorporació està fortament incentivada pel cofinançament Estat –i el normalment migrat pressupost de les comunitats autònomes–. El conveni establirà les actuacions que corresponen a l'Estat i a les comunitats autònomes i els mecanismes d'avaluació i seguiment.

El primer Programa va ser aprovat pel Govern de l'Estat el juny de 2010, per el període 2010-2014 i conté 102 actuacions concretes. Algunes són actuacions exclusivament estatals –determinades subvencions, transferències de capital, activitats d'assessorament, realització d'obres d'interès general...–, d'altres són exclusivament de les comunitats autònomes i un tercer bloc correspon a actuacions en les quals intervenen, sota la coordinació estatal, tant l'Estat com les comunitats autònomes. Es tracta d'actuacions normalment cofinançades. La immensa majoria d'actuacions consisteixen en subvencions estatals, transferències de capital, finançament de costos de construcció i millora d'instal·lacions i inversions reals, però alguns casos tenen per objecte la construcció d'obres públiques d'interès general per part de l'Estat, la realització d'altre tipus d'obres d'adequació de camins, vies pecuàries, etc... i també la realització de programes de formació, assessorament i prestació de serveis.

Des de la perspectiva de les duplicitats, la Llei 45/2007 i aquest primer Programa no eviten les duplicitats. Al contrari les pressuposen i consoliden, malgrat que en algun cas la coordinació pot comportar que la duplicitat sigui menys intensa.

En efecte, la Llei obre la possibilitat que les competències bàsiques i de coordinació de l'Estat, especialment les de l'art. 149.1.13 CE, s'estenguin a quasi qualsevol actuació que afecti un objecte tan ampli com el "món rural", potenciant així les duplicitats amb les actuacions que puguin realitzar les comunitats autònomes en aquest àmbit des dels seus títols quan afecten el "món rural". Les 102 actuacions contingudes en el Programa mostren aquesta extensió material de les bases i de les conseqüents duplicitats. Llevat de les actuacions que s'atribueixen exclusivament a l'Estat, en la resta dels casos tan l'Estat com les comunitats autònomes signatàries dels convenis realitzen activitats, normalment executives, sobre la mateixa matèria o activitat. Certament, en molts casos, el Programa, en coordinar l'actuació de l'Estat amb la de les comunitats, atribueix a cada ens un tipus d'actuació parcialment diferenciada, per exemple en alguns casos en les subvencions l'Estat fixa els objectius mentre que l'atorgament correspon a les comunitats autònomes; d'aquesta manera la duplicitat no equival a identitat d'actuació, malgrat que no desapareix en la mesura que els dos realitzen un mateix tipus d'activitat pública sobre un mateix objecte.

Amb tot, com acabem d'apuntar, les duplicitats que s'observen en el primer Programa són més duplicitats executives que no pas normatives i, en conseqüència, el seu estudi específic correspondrà a la tercera part d'aquest informe dedicat a aquest segon tipus de duplicitats. En aquest moment, la conclusió que es pot extreure de l'anàlisi de les duplicitats normatives en les matèries de d'agricultura i ramaderia és que si es volen evitar les duplicitats cal

que o bé la Comunitat Autònoma o bé l'Estat s'abstinguin d'actuar en els àmbits duplicats i atesa l'extensió i la minuciositat assolida per les competències estatals, si no es vol provocar el buidament de les competències autonòmiques, que és fàcilment observable en aquestes dues matèries– cal que sigui el legislador estatal el que realitzi aquest esforç d'autocontenció. En cas que no es consideri possible o necessari evitar les duplicitats, els mecanismes de coordinació i de col·laboració poden limitar la seva intensitat i alguns dels seus efectes perniciosos malgrat que des del punt de vista de la distribució de competències i de les relacions entre ens territorials caldrà tenir en compte els efectes distorsionadors que poden derivar, per exemple, de la incentivació econòmica realitzada per l'Estat mitjançant subvencions o transferències de capital.

2. Aigües

Com és conegut, en matèria d'aigües o de recursos i aprofitaments hidràulics el criteri fonamental emprat per realitzar la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes és el de la unitat de conca²⁸, completat per l'atribució a l'Estat de les competències relatives a les conques "intercomunitàries" –és a dir, les conques les aigües de les quals passen pel territori de més d'una comunitat autònoma–, mentre que la competència sobre les conques hidrogràfiques "intracomunitàries" s'atorga a les respectives comunitats autònomes. Això no obstant, aquest repartiment de competències basat en criteris de territorialitat no ha impedit que l'Estat exerceixi

²⁸ En rigor, aquest criteri no figura expressament a la Constitució. Va ser creat per la doctrina i pel legislador estatal –a la Llei 29/1985, de 2 d'agost, d'Aigües– i posteriorment assumit pel Tribunal Constitucional. L'Estatut d'autonomia de Catalunya acull aquest criteri que avui sembla consolidat.

competències normatives en conques intracomunitàries de Catalunya, produint així les conseqüents duplicitats.

Això és el que ha succeït en una qüestió de tanta transcendència com és l'aprovació dels plans hidrològics d'aquestes conques per part tant de l'Estat com de la Generalitat.

En efecte, la Llei 29/1985, de 2 d'agost, d'Aigües, va atribuir a l'Estat l'aprovació dels plans de gestió de les conques intracomunitàries. El Tribunal Constitucional va declarar la constitucionalitat d'aquest precepte en virtut de la competència estatal de l'article 149.1.13. El Reial Decret 907/2007, que aprova el reglament de la planificació hidrològica, és el que regula avui aquesta autorització i torna a invocar com a títol habilitant la competència de l'article 149.1.13. Això no obstant, l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, en el seu article 117.1 atribueix a la Generalitat la competència exclusiva sobre la planificació de les conques hidrogràfiques intracomunitàries. Sobre aquesta base la Generalitat va dictar el Decret 380/2006, de 10 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament de la Planificació Hidrològica que atribuïa al Govern de la Generalitat l'aprovació del Pla de gestió del Districte de Conca fluvial de Catalunya i dels plans específics. El decret va ser impugnat per l'Estat; la Comissió mixta Generalitat-Estat va arribar a un acord per el qual l'aprovació d'aquests plans continuaria corresponent a la Generalitat, però calia un informe preceptiu i determinant del Ministeri de Medi Ambient (aquest acord es va incorporar al Decret català 380/2006 que aprova el reglament de la planificació hidrològica), tot i això l'autorització prevista a l'article 83.4 del reglament estatal 907/2007 no va ser expressament derogada. La STC 31/2010 sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en el seu fonament jurídic 65, va declarar que l'article 117 de l'Estatut no podia afectar les competències estatals i en virtut d'aquesta declaració l'Estat va considerar que continuava ostentant de facultat d'autoritzar el plans hidrològics intracomunitaris i així ho va fer respecte del pla

de gestió del districte de conca fluvial de Catalunya (Reial Decret 1219/2011) , que havia estat aprovat prèviament per la Generalitat (pel Decret 188/2010).

En definitiva, tan l'Estat com la Generalitat regulen el procés d'aprovació i aproven el Pla de gestió de les conques internes de Catalunya. És una duplicitat plena²⁹, produïda per la molt notable extensió material i funcional que l'Estat atribueix a l'article 149.1.13 CE. Es tracta d'una extensió que la Constitució no imposa, sinó que és fruit de la lliure decisió de l'Estat, avalada pel Tribunal Constitucional en considerar que aquesta és una possible interpretació de la referida competència estatal.

3. Associacions i fundacions

3.1 Associacions

En l'àmbit de les associacions es produeixen dos tipus de duplicitats normatives, derivades dels dos tipus de normació que dicta l'Estat sobre aquesta matèria: d'una banda, les normes comunes aplicables a totes les associacions i, d'altre, la normació completa sobre les associacions que, en no exercir principalment les seves funcions en cap comunitat autònoma, l'Estat n'assumeix la competència exclusiva. De la seva banda la Generalitat regula, en el marc de les normes comunes fixades per l'Estat, les associacions que actuen principalment a Catalunya.

En el cas de les associacions que actuen a Catalunya però estan sotmeses exclusivament a la normativa estatal, la duplicitat es produeix en el sentit que

²⁹ Tot i que la regulació de l'autorització estatal continguda a l'article 83.4 del reglament estatal sembla incorporar algun element d'autorització parcialment reglada.



tant l'Estat com la Generalitat realitzen la mateixa activitat normativa sobre la mateixa matèria –associacions–, malgrat que es tracta d'una duplicitat feble atès que les seves normacions no concorren en la regulació de les mateixes associacions ja que el bloc de constitucionalitat ha establert un criteri o un punt de connexió territorial que permet distingir les associacions sotmeses exclusivament a l'Estat i les que poden ser regulades, parcialment, per la Generalitat. Aquest criteri, contingut a l'art. 118 EAC, segons ja hem avançat, és el de l'exercici de funcions majoritàriament a Catalunya: si es dona aquesta circumstància pertanyen a la competència de la Generalitat; si no és així corresponen a l'Estat³⁰. És important assenyalar que, a la pràctica, hi ha un nombre significatiu d'associacions que declara actuar en un àmbit estatal per poder figurar en el registre estatal d'associacions i gaudir dels ajuts estatals.

El segon tipus de duplicitats es produeix en la regulació de les associacions sotmeses a la competència de la Generalitat i a les normes comunes dictades per l'Estat. En aquest cas les duplicitats deriven del fet que la normació de la Generalitat ha reiterat, concretat o desenvolupat la normativa estatal, de manera que sobre un mateix aspecte relatiu al règim jurídic d'aquestes associacions hi concorren normes estatals i autonòmiques. Normalment les normes estatals són força genèriques de manera que les concrecions efectuades per les normes autonòmiques tenen un contingut diferenciat i en conseqüència la intensitat, tot i existir, és poc intensa; però existeixen exemples de duplicitats d'un alt grau d'intensitat que es produeixen en els supòsits de preceptes estatals molt detallats que tenen un contingut quasi idèntic al de les normes autonòmiques que els desenvolupen.

³⁰ A banda d'aquesta regla general, hi ha supòsits especials com els de les associacions estrangeres.

Concretament, l'Estat ha dictat aquesta normativa comuna –Llei Orgànica 1/2002, d'associacions, en endavant LO– invocant la reserva de llei orgànica en relació al dret d'associació, així com, amb notable profusió, i més significativament pel que aquí interessa, al·legant la competència de l'article 149.1.1 CE, a més d'altres competències amb menor incidència com la legislació processal o la Hisenda General. La Generalitat ha regulat les associacions que exerceixen les seves funcions principalment a Catalunya³¹ en la Llei 4/2008, de 24 d'abril, del llibre tercer del Codi civil de Catalunya –en endavant Cc–.

Les qüestions en les quals es detecten les duplicitats són essencialment: la capacitat per crear associacions (art. 3 LO i 321-2 del Cc), l'acord de constitució (art. 5 LO i 321-3 Cc), el contingut dels estatuts (art. 7 LO 321-4 Cc), la inscripció al registre (art. 10 LO i 321-5 Cc), la dissolució (art. 17 LO i 324-4 i 5 Cc), la liquidació (art. 18 LO i 324-6 Cc), el domicili (art. 8 LO i 311-8 Cc), la denominació (art. 8 LO i 311-4 Cc), els òrgans de les associacions (art. 12 LO i 322-1 a 18 Cc); els drets i deures dels associats (art. 21 i 22 LO i 323-1 a 9 Cc) i el registre (arts. 24 a 30 LO i 315 Cc). Cal observar que la major part de les duplicitats es produeixen en relació als preceptes que l'Estat ha dictat des de la seva competència de l'art. 149.1.1 CE a la qual ha donat un abast ampli que no era exigít per aquest precepte constitucional.

3.2 Fundacions

Pel que fa a les fundacions, l'esquema de les duplicitats és molt similar al de les associacions. També aquí trobem fundacions “de competència estatal” i fundacions “de competència autonòmica”, malgrat que en aquest cas el punt de

³¹ Així com parcialment les delegacions a Catalunya d'associacions regulades en altres lleis, incloses les estrangeres.

connexió territorial fixat pel legislador estatal ordinari, com a mínim per a la seva inscripció en el registre estatal, és encara més favorable a l'Estat ja que li corresponen no solament les fundacions que no exerceixin les seves funcions majoritàriament a Catalunya sinó també les que, malgrat tenir aquesta característica, actuïn a tot el territori estatal, encara que en aquests altres territoris la seva actuació sigui molt escarida ³².

I en relació a les fundacions “catalanes”, l'Estat, tot invocant entre d'altres l'art. 149.1.1 CE, també ha dictat un seguit de preceptes —continguts a la Llei 50/2002, de fundacions (en endavant LF), desenvolupada per Reial Decret 1337/2005—, que la Generalitat ha reproduït o completat en l'esmentat llibre tercer del Codi civil, produint les duplicitats corresponents.

En són exemple la regulació del concepte i fins de les fundacions (arts. 2 i 3 LF i 331-1 Cc), la personalitat jurídica (art. 4 LF i 311-2 i 331-1 Cc), la denominació (art. 5 LF i 311-4 Cc), el domicili (art. 6 LF i 311-8 Cc), la composició del patrimoni (art. 19.1 LF i 331-5 Cc), el patronat (arts. 14 i 15 LF i 332 i ss Cc), el protectorat (arts. 34 LF i 336 i ss) o les causes d'extinció (art. 31 LF i 314 Cc).

4. Caça, pesca, activitats marítimes i ordenació del sector pesquer

4.1 Caça

³² En la normativa catalana, especialment la Llei del Codi civil i la 5/2001 —de la qual encara estan vigents dos preceptes— que regulen, juntament amb el Decret 37/1987, les fundacions de competència de la Generalitat i el registre de fundacions, es manté el mateix punt de connexió per a les fundacions que per a les associacions, tot preveient que corresponen a la Generalitat totes les que exerceixin les funcions principalment a Catalunya. En qualsevol cas el fet que la inscripció en el registre estatal amb freqüència és un requisit per rebre ajuts de l'Estat, s'ha produït un important èxode de fundacions cap a l'esmentat registre.

En relació a la caça les duplicitats normatives s'observen ,en primer lloc en la regulació de les espècies que poden ser objecte de caça. En efecte, el legislador estatal, invocant la competència per establir bases del medi ambient, no solament ha considerat que requeria una regulació bàsica l'establiment d'un llistat d'espècies que no poden ser caçades, sinó que, a més, allunyant-se de la matèria de medi ambient i entrant en la de caça, ha inclòs entre les bases mediambientals l'establiment de la relació de les espècies que sí que poden ser objecte de caça.

La relació estatal de les espècies no caçables es conté, amb habilitació de la Llei 42/2007, del Patrimoni Natural i de la Biodiversitat, en l'extens "Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas" aprovat pel Reial Decret 139/2011 i en un seguit d'ordres ministerials declarades bàsiques que complementen l'esmentat Reial Decret. Per la seva banda, el llistat de les espècies que es poden caçar es conté en l'annex I del Reial Decret 1095/1989; es tracta d'un llistat exhaustiu, respecte del qual es reconeix a les comunitats autònomes la facultat d'excloure alguna de les espècies que s'hi relacionen.

La Generalitat, amb cita del referit Reial Decret 1095/1989, estableix la llista d'espècies caçables a l'Ordre 17 de juny de 1999 exclouent dos dels mamífers i vuit de les aus contingudes en el llistat estatal. A partir d'aquesta Ordre, la Generalitat cada any ha anat dictant una resolució en la qual actualitza el llistat, a banda de fixar els períodes de caça i les vedes especials. El llistat d'espècies protegides que, com a conseqüència, no es poden caçar es troba l'annex del Decret Legislatiu 2/2008, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de protecció dels animals.

La normació estatal i la de la Generalitat també concorren en la determinació dels procediments de caça prohibits. L'Estat ha regulat aquesta qüestió a l'esmentat Reial Decret 1095 i, posteriorment, en l'annex VII de la Llei 42/2007, abans citada, mentre que la Generalitat també ho ha fet, de manera menys extensa, en el Decret Legislatiu 2/2008 —art. 29—.

Pel que fa a les llicències de caça, la Llei estatal de Caça 1/1970 conté una regulació força succincta a la qual es remet el Decret de la Generalitat 227/1987, que, a partir d'aquesta normativa estatal, es limita a establir el model de llicències de caça vàlides per al territori de Catalunya.

4.2 Pesca en aigües continentals

La situació és força semblant en relació a la pesca en aigües continentals. El legislador estatal inclou entre les bases del medi ambient un ampli llistat d'espècies que no poden ser objecte de pesca, però afegeix també, més específicament, el llistat de les úniques espècies que es poden pescar. Ho fa, també aquí, en la Llei 42/2007 i el Reial Decret 1095/1989, respectivament. La Generalitat regula aquestes dues qüestions en el Decret Legislatiu 2/2008 i en les resolucions que anualment es dicten amb aquest mateix objectiu.

L'aplicació, ni que sigui parcial i provisional, de la Llei catalana 22/2009 d'ordenació de la pesca en aigües continentals³³ i la 2/2010 de pesca i acció marítimes, ha eliminat les duplicitats que generava l'aplicació, que ara queda desplaçada, de la Llei estatal de 1942, que regula el foment i la conservació de la pesca fluvial, en relació a la regulació de les arts de pesca prohibides, l'establiment de limitacions a l'activitat de pesca (dimensions mínimes dels

³³ La disposició final primera de la Llei ha suscitat dubtes sobre el moment de la seva aplicació.

peixos, límits de captures...) i les mesures de protecció dels rius en els quals es practica la pesca.

4.3 Marisqueig i aqüicultura

En aquest dos àmbits, en els quals la Generalitat té competència exclusiva, la Llei estatal 3/2001 de pesca marítima ha regulat amb notable detall, d'una banda, al·legant la competència bàsica sobre el sector pesquer, un seguit de qüestions relatives al ports de desembarcament autoritzats, les condicions concretes que han de reunir aquests ports, els llocs on s'ha de produir la primera venda, la documentació que s'ha de portar durant el transport abans de la primera venda o la prohibició de transportar productes que no compleixin els requisits de pes i mida reglamentàriament exigits, entre d'altres (articles 69 a 74) i, d'altra banda, al·legant la competència de l'article 149.1.13 CE, ha dictat un nombre important de preceptes que regulen aspectes relatius a la comercialització, normalització, etiquetatge, prohibicions de comercialització, transformació dels productes i foment de la transformació, promoció dels productes i millora de la seva qualitat (articles 75 a 83). Aquests preceptes també s'apliquen als "productes pesquers".

La Llei catalana 2/2010, de pesca i acció marítimes, regula específicament el marisqueig i l'aqüicultura i, entre d'altres regulacions, incorpora també un seguit de preceptes relatius a les mateixes qüestions que les regulades pel legislador estatal (ports de desembarcament, primera venda, comercialització, mesures de foment, de millora de la qualitat etc.).



Les similituds entre ambdues regulacions³⁴ posen de manifest que la duplicitat és força intensa, a banda que la simple relació de les qüestions regulades per les bases (per exemple els set objectius als que es dirigiran preferentment les mesures de foment de la transformació dels productes o els sis de les campanyes de promoció dels productes pesquers) són un bon exemple de l'extensió material que el legislador estatal ha donat a les bases del sector pesquer i a la del article 149.1.13 CE, fins i tot en àmbits materials, com el marisqueig i l'aqüicultura, que la pròpia Constitució considerava de possible competència exclusiva de les comunitats autònomes (art. 148.1.11 CE) i en aquesta condició d'exclusives la van assumir tots els Estatuts. De fet, i això és rellevant per comprovar l'abast del caràcter "impropi" de l'exclusivitat de les competències exclusives, les bases estatals tenen la mateixa extensió i intensitat en relació al marisqueig i l'aqüicultura que en la matèria de pesca en la qual la Generalitat només té competències de desenvolupament de les lleis estatals en tractar-se d'una competència compartida. La dada de l'exclusivitat de les competències autonòmiques és totalment irrellevant a l'hora de delimitar l'abast de les bases en matèries confrontants.

D'altra banda, les duplicitats en matèria de marisqueig no provenen només de la legislació estatal dictada en virtut dels títols bàsics abans esmentats, sinó que també les trobem en relació a preceptes de la Llei estatal dictats sota la invocació del primer incís de l'article 149.1.19 CE, és a dir, des de la competència exclusiva en matèria de pesca marítima. Així, es poden detectar una sèrie de preceptes al Títol I de la Llei estatal que regulen mesures de

³⁴ Per exemple, la regulació relativa al port de desembarcament i a la primera venda de productes pesquers continguda, respectivament, als articles 69 i 70 de la Llei 3/2001, de 26 de març, de Pesca Marítima de l'Estat i als articles 83, 84, 89 i 90 de la Llei 2/2010, del 18 de febrer, de pesca i acció marítimes, o també la relativa a les prohibicions de comercialització prevista als articles 79 i 94 de la llei estatal i catalana, respectivament.

conservació de recursos pesquers³⁵ sense fer una distinció entre els que són objecte de la pesca i del marisqueig. Aquests preceptes són els relatius a l'esforç pesquer, a la limitació de les captures, als arts de pesca, a la talla o pes de les espècies o a les vedes (articles del 8 al 12 de la Llei estatal) i són molt similars als articles 24 a 27 de la Llei catalana. En el mateix supòsit trobem els preceptes relatius a reserves marines i zones de condicionament marí (articles 13 a 15 de la Llei estatal i als articles 29 a 31 de la Llei catalana). Si bé és cert que la regulació estatal es limita a les aigües exteriors, cal tenir en compte que la definició de la Llei catalana de marisqueig (article 3 lletra r) abasta l'activitat extractiva tant en aigües interiors com en aigües exteriors. De fet, en alguns casos es produeixen veritables contradiccions entre la regulació de l'Estat i la de la Generalitat³⁶.

4.4 Formació i titulacions en matèria d'activitats d'esbarjo

En aquest àmbit, hi ha bons exemples d'absència de duplicitat per manca d'espai per establir una regulació autonòmica. Això és el que succeeix en totes les titulacions professionals relatives a activitats marítimes d'esbarjo. Així, el títol de tècnic esportiu de busseig esportiu amb escafandre autònom està regulat exclusivament per l'Estat (Reial Decret 932/2010) i el de tècnic esportiu en vela en els Reials Decrets 935/2010 i 936/2010. Relacionats amb aquestes activitats, les titulacions de tècnic en salvament i socorrisme les regulen els Reials Decrets 878 i 879 de 2011.

³⁵ Segons la definició que inclou la Llei 3/2001, de 26 de març, de Pesca Marítima de l'Estat els recursos pesquers són "els recursos marins vius, així com els seus esquelets i altres productes d'aquells, susceptibles d'aprofitament".

³⁶ Per exemple, la declaració de zones de protecció pesquera que l'article 13 de la Llei estatal atribueix en tots els casos al Ministre d'Agricultura, Pesca i Alimentació i que l'article 33.4 de la Llei catalana atribueix al Govern de la Generalitat, tant pel que fa als recursos pesquers objecte de pesca en aigües interiors com respecte dels recursos marisquers, sense distinció.

4.5 Sector pesquer

Finalment, en relació al sector pesquer, a banda de les nombroses i intenses duplicitats referides en analitzar el marisqueig i l'aquicultura i aplicables als "productes pesquers" (relatives, d'una banda, als ports de desembarcament autoritzats, les condicions concretes que han de tenir aquest ports, els llocs on s'ha de produir la primera venda, la documentació que han de portar durant el transport abans de la primera venda o la prohibició de transportar productes que no compleixin els requisits de pes i mida reglamentàriament exigits, etc. i, d'altra banda, a la comercialització, normalització, etiquetatge, prohibicions de comercialització, transformació i el seu foment, promoció dels productes i millora de la seva qualitat), també s'observen les duplicitats que s'exposen tot seguit.

En l'àmbit de les confraries de pescadors, hi concorre la regulació d'aquesta matèria prevista als articles 45 a 51 de la Llei estatal 3/2001, dictada sota la invocació de les bases de l'ordenació del sector pesquer, i la inclosa a la Llei catalana 22/2002, de 12 de juliol, de confraries de pescadors. Al respecte, cal dir que la Llei estatal es limita a establir el concepte de confraria de pescadors i, de forma principal, les funcions i els òrgans representatius d'aquesta, principis que han estat a bastament desenvolupats en la Llei catalana i en el seu desenvolupament reglamentari³⁷. La regulació bàsica sobre confraries palesa l'extensió material de les bases, malgrat que la intensitat de la duplicitat és reduïda.

³⁷ Decret 96/2012, de 4 de setembre, sobre el procediment electoral de les confraries de pescadors i de les seves federacions.



El legislador català i l'autonòmic també concorren en la regulació de les organitzacions de productors de la pesca i l'aqüicultura i les seves associacions. La regulació amb rang de llei s'estableix als articles 52 a 55 de la Llei estatal 3/2001 i a l'article 65 de la Llei catalana 2/2010. La Llei estatal regula d'una manera força àmplia el concepte d'aquestes organitzacions, les seves funcions, les condicions per al seu reconeixement i l'atorgament i retirada del reconeixement oficial mentre que per al seu desenvolupament, es remet a la legislació autonòmica i als reglaments del Govern estatal. La Llei catalana concreta alguns aspectes de la Llei estatal, però es veu extraordinàriament limitada pel que estableix el Reial Decret 724/2003, de 13 de juny, pel qual es regulen les organitzacions de productors de la pesca i l'aqüicultura i les seves associacions que és considerat norma bàsica que es dicta a "conseqüència" dels Reglaments comunitaris en la matèria. En definitiva, a la pràctica, les duplicitats normatives són reduïdes, en gran mesura per manca d'espai per a una normativa autonòmica rellevant. La competència de la Generalitat va poc més enllà d'atorgar el reconeixement d'aquestes organitzacions.

Un altre cas similar és el relatiu a les noves construccions, modernització i reconversió de bucs pesquers (articles 59 i 60 de la Llei estatal 3/2001 i 68 a 71 de la Llei catalana 2/2010). La Llei estatal estableix uns principis generals i fa una remissió als programes de construcció, modernització i reconversió del Govern estatal i als reglaments bàsics també de l'Estat, mentre que a les comunitats autònomes els correspondria l'autorització de les noves construccions. La llei catalana es limita a concretar alguns aspectes de la normativa bàsica i regula el règim jurídic de les autoritzacions. Tanmateix, la regulació extensa i detallada de les condicions de la construcció, modernització i reconversió està continguda en el Reial Decret 1549/2009, de 9 d'octubre, sobre ordenació del sector pesquer i adaptació al Fons Europeu de Pesca.

En les normes relatives als ports base dels bucs (establiment, canvis i requisits dels canvis) establertes als articles 66 a 68 de la Llei 3/2001 i als articles 80 i 81 de la Llei catalana 2/2010 es detecten duplicitats força intenses.

Finalment, en relació amb la regulació dels requisits per a l'exercici professional de la pesca, cal tenir en compte que l'article 42 de la Llei estatal estableix que el Govern ha de regular les titulacions professionals del sector pesquer, en el marc, quan s'escaigui, del sistema educatiu general. Així ho va fer, sota la invocació d'una llei orgànica en matèria d'educació, al Reial Decret 930/1998, de 14 de maig, sobre condicions generals d'idoneïtat i titulació de determinades professions de la Marina Mercant i del sector pesquer, entre les quals regula els títols professionals i les targetes professionals nàutic pesqueres amb un nivell de detall que es fa palès als annexos de la norma que arriben a incorporar un model de targeta professional nàutic pesquera. La pròpia llei estatal reconeix que correspon a les comunitats autònomes desenvolupar la normativa bàsica i expedir els títols i acreditacions de caràcter professional que s'estableixen, qüestions que han estat recollides a l'article 63 de la Llei catalana tot remetent al reglament la regulació dels requisits de titulació i capacitació professional. Tanmateix, aquest desenvolupament reglamentari, en relació al qual cal insistir en què l'espai normatiu que li resta a la Generalitat és molt limitat, encara no s'ha produït.

5. Comerç

Tant l'Estat com la Generalitat regulen l'activitat comercial que es realitza a Catalunya. No hi ha pràcticament cap tipus d'activitat comercial en la qual l'Estat no hagi dictat alguna mena de regulació. Les duplicitats en aquesta matèria són freqüents i sovint de notable intensitat.

Per tal de delimitar els àmbits de les competències estatals i autonòmiques en la matèria de comerç —i evitar duplicitats—, alguns operadors jurídics (entre els quals hi havia el Tribunal Constitucional —vegeu per totes les SSTC 71/1982, 225/1993 i 124/2003— van emprar com a criteri diferenciador la distinció entre la regulació de les relacions privades que es produeixen en l'activitat comercial —que calia incloure en les competències estatals sobre legislació mercantil i civil— i la regulació de l'activitat administrativa que s'exercia sobre l'activitat comercial —que corresponia a la competència autonòmica de comerç—.

A la pràctica, però, aquesta distinció no ha aconseguit evitar les duplicitats competencials. Això ha estat així, en primer lloc perquè la distinció entre la regulació dels aspectes *inter privatos* i els administratius no s'ha mantingut de manera estricta —de fet, no sempre és fàcil fer-ho així— i, en segon lloc i sobretot, perquè l'Estat ha regulat l'activitat comercial no solament des de les seves competències de legislació civil i mercantil sinó també des de molts altres títols competencials als quals ha donat una extensió material molt notable. Es tracta d'una extensió que no era exigida per la Constitució, malgrat que segons reiterada jurisprudència del Tribunal Constitucional, la opció adoptada per l'Estat encaixa perfectament dins les previsions constitucionals.

La Llei estatal 7/1996, de 15 de gener, d'Ordenació del Comerç Minorista fa explícita aquesta opció en esmentar expressament com a títols competencials habilitants, a més de la legislació civil i mercantil, l'ordenació general de l'economia (art. 149.1.13 CE), les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici del drets constitucionals (149.1.1 CE), la Hisenda General (art. 149.1.14 CE), les bases del règim jurídic de les administracions públiques, la que denomina legislació mercantil de la competència i, fins i tot, la competència sobre telecomunicacions (art. 149.1.21

CE). A més, a la llei hi figuren vint-i-dos articles que es consideren d'aplicació supletòria.

A partir d'aquest conjunt de competències l'Estat ha pogut establir, de manera completa i sovint detallada, allò que l'article 1 de l'esmentada Llei denomina "el règim jurídic general del comerç minorista, així com la regulació de determinades vendes especials i activitats de promoció comercial". De fet, en el preàmbul de la Llei ja s'afirma que el que pretén és establir unes regles de joc en el sector de la distribució i regular noves fórmules contractuals; així mateix, aspira a ser la base per a la modernització de les estructures comercials espanyoles, contribuint a corregir els desequilibris entre les grans i les petites empreses comercials i, sobretot, al manteniment de la lliure i lleial competència que, en definitiva, és la més eficaç actuació en benefici dels consumidors.

En qualsevol cas, el que cal destacar aquí és que a partir d'aquest conjunt de competències l'Estat ha regulat nombrosos aspectes relatius o que afecten l'ordenació administrativa de l'activitat comercial, provocant duplicitats amb la regulació autonòmica dictada des de la competència formalment exclusiva en matèria de comerç.

Per corroborar aquesta apreciació inicial basta fer un simple contrast entre la esmentada Llei d'Ordenació del Comerç Minorista —i algunes altres lleis estatals com la 1/2004, de 21 de desembre, d'Horaris Comercials recentment modificada pel Reial Decret Llei 20/2012, de 13 de juliol— i les disposicions dictades en aquesta matèria per la Generalitat i encapçalades pel Decret Legislatiu 1/1993 sobre comerç interior, que continua vigent malgrat que ha patit nombroses modificacions. Això es el que farem en els propers epígrafs. Per major claredat expositiva tractarem primer i separadament les duplicitats que es produeixen en les submatèries d'horaris comercials i d'establiments

comercials i deixarem per al final les que afecten la resta de l'activitat comercial.

Abans, però, cal destacar que la regulació que l'Estat ha fet d'aquesta matèria a partir de la pluralitat de títols competencials que s'acaben d'esmentar té com a conseqüència que l'actuació de la Generalitat en aquest àmbit material, malgrat que té caràcter exclusiu, resulta parcial i fragmentada, enfront, paradoxalment, del caràcter complet de la intervenció de l'Estat, que com bé diu en els incisos de la Llei 7/1996, és el que fixa el "règim jurídic general del comerç minorista" i les regles del joc en el sector de la distribució.

5.1 Horaris comercials

Tant l'Estat com la Generalitat han regulat els horaris dels establiments comercials de Catalunya. L'Estat ho ha fet des de la seva competència sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE), la Generalitat des de la competència exclusiva en matèria de comerç de l'article 121.1 c) EAC que estableix que li correspon "la regulació dels horaris comercials, respectant en l'exercici d'aquesta competència el principi constitucional d'unitat de mercat".

L'Estat ha dictat tres tipus de bases³⁸: d'una banda, unes que fixen estàndards mínims dins dels quals les comunitats autònomes poden actuar lliurement. Tanmateix, cal advertir que aquest tipus de bases després de la reforma introduïda pel Reial Decret Llei 20/2012 ha quedat limitat a l'horari global mínim

³⁸ Contingudes en la ja citada Llei estatal d'horaris comercials 1/2004, de 21 de desembre, modificada pel Reial Decret Llei 20/2012 de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat.



d'obertura³⁹ dels pocs tipus de comerços als quals la legislació estatal no ha atorgat llibertat horària total. En segon lloc, hi ha unes bases summament detallades que no deixen cap marge a la lliure configuració normativa de les comunitats autònoms. Aquest seria el cas de la regulació dels establiments que tenen plena llibertat d'horari, que el legislador estatal relaciona de manera exhaustiva⁴⁰ i defineix els supòsits que podrien admetre diverses concrecions⁴¹. Finalment, existeix també alguna base en la qual l'Estat fixa uns estàndards mínims i uns criteris que les comunitats autònoms en principi poden concretar, malgrat que el marge de lliure configuració és molt limitat atesa la concreció de les bases estatals. Això és el que succeeix amb el nombre de diumenges i festius que podien obrir els comerços, que fins el Reial Decret 20/2012 corresponia determinar lliurement a les comunitats autònoms respectant un nombre mínim establert per l'Estat i ara, a més, han de respectar uns criteris que també els determina l'Estat⁴². A més la normativa estatal ha eliminat la

³⁹ Aquest nou límit mínim d'obertura dels comerços ha estat considerat contrari a l'Ordre constitucional de distribució de competències pel Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries (DCGE) 11/2012, de 22 d'agost, sobre el Reial Decret Llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat, atès que impedeix un "sistema singularitzat" en matèria d'horaris comercials.

⁴⁰ Són, segons el legislador estatal, els dedicats a la venda de pastisseria i rebosteria, pa, plats cuinats, premsa, combustibles i carburants, floristeria i plantes i les denominades botigues de conveniència, així com les instal·lades en punts fronterers, en estacions i mitjans de transport terrestre, marítim i aeri i les zones de gran aflluència turística i, en general, tots els altres establiments comercials de superfície inferior a 300 metres

⁴¹ Així, la Llei estatal defineix amb precisió què cal entendre per botiga de conveniència i respecte de les zones de gran aflluència turística, en les quals fins el Reial Decret 20/2012 les comunitats autònoms tenien una certa capacitat per delimitar-les conceptualment, a partir d'aquesta norma la competència autonòmica es limita a una facultat executiva de delimitar en cada cas les zones turístiques d'acord amb la normativa estatal.

⁴² De fet, el Consell de Garanties Estatutàries en el seu Dictamen 11/2012 ha considerat aquests criteris contraris a l'ordre constitucional de distribució de competències, ja que la seva formulació detallada impedeix la possibilitat d'establir "sistemes singularitzats".

possibilitat que les comunitats autònomes fixin un nombre màxim d'hores d'obertura dels comerços els diumenges i festius.

En el moment en el qual redactem aquest informe, la Generalitat no ha adaptat la seva legislació sobre horaris comercials a les modificacions introduïdes pel Reial Decret Llei 20/2012. Fins aquest moment, havia optat per concretar i desenvolupar normativament les disposicions estatals que establien estàndards i bases generals i per reproduir literalment la major part de les regulacions estatals de detall, possiblement per donar completesa a la seva regulació. Així, en relació als comerços que no gaudien de llibertat d'horari, la Generalitat els fixava dins dels estàndards mínims establerts per la legislació estatal i en el cas de les zones turístiques precisava la seva definició, a banda d'establir el procediment per declarar-les. I en relació als establiments que segons la legislador estatal gaudien de llibertat horària reproduïa literalment la relació continguda en la legislació estatal i les definicions que s'hi contenien —com la de les botigues de conveniència—⁴³.

Això provocava —i continua provocant— l'existència d'una notable duplicitat normativa. Certament, aquesta es manifesta de manera evident en els supòsits de reproducció literal de les disposicions estatals per part del legislador autonòmic, però també es dona en els casos en els quals la Generalitat ha completat els estàndards i els criteris estatals, ja que malgrat que l'activitat desenvolupada per l'Estat i per la Generalitat no és exactament la mateixa, és clar que ambdós ens dicten normes sobre la mateixa activitat material. La duplicitat existeix en els dos supòsits i es pot considerar intensa.

⁴³ Això és el que succeeix amb els preceptes de la Llei estatal que precisen el tipus d'establiments que gaudeixen de llibertat d'horaris (art. 5), i que la Generalitat reproduceix literalment en l'article 2 de la Llei catalana d'horaris comercials 8/2004.

Com hem dit abans, aquestes duplicitats són fruit de l'extensió material i funcional que l'Estat ha donat a l'article 149.1.13 CE. Aquest hauria pogut considerar que la qüestió dels horaris comercials que, com reitera el TC, correspon en primer lloc a la competència autonòmica de comerç, malgrat que inevitablement repercuteix en l'activitat econòmica general, com de fet succeeix amb tota activitat econòmica, no afecta tan significativament "la planificació econòmica general" com per requerir una normació estatal principal i menys de detall. Aquest no ha estat, però, el parer del legislador estatal des que l'any 1993 va dictar el Reial Decret-Llei 22/1993, de 29 de desembre. I el TC sempre ha admès la constitucionalitat d'aquesta opció, fins i tot en supòsits en els quals la regulació estatal pel seu detall no solament no permet desenvolupament normatiu, sinó que exclou tota actuació executiva per part de la comunitat autònoma⁴⁴.

Des del punt de vista del sistema de distribució de competències, les duplicitats existents en aquesta submatèria equivalen no solament a una eliminació de l'exclusivitat que formalment tenia atribuïda la Generalitat, sinó que arriba en determinats aspectes a provocar el buidament efectiu d'aquesta competència en àmbits de molt notable rellevància a l'hora de fixar polítiques pròpies i fins i tot d'adaptar polítiques alienes a les circumstàncies especials de Catalunya.

5.2 Establiments comercials

⁴⁴ És el cas de la STC 140/2011, dictada en relació a un recurs d'inconstitucionalitat interposat per la comunitat autònoma de les Illes Balears contra l'article 5 de la Llei estatal 1/2004 d'horaris comercials, que regula exhaustivament el tipus d'establiment que gaudeixen de llibertat d'horaris. En el Fj. 4 de la Sentència es reconeix que es tracta d'un precepte de regulació exhaustiva que no requereix ni de desenvolupament reglamentari ni d'activitat executiva.

La regulació dels establiments comercials presenta una problemàtica similar a la dels horaris comercials.

L'Estat, des de la competència de l'article 149.1.13 CE i, darrerament, amb profusa referència a la transposició de normativa europea, regula diversos aspectes relatius als establiments comercials: els defineix; proclama el principi de llibertat d'instal·lació; estableix el principi de no subjecció a autorització; preveu els tipus de raons que poden justificar l'excepció del principi anterior i aquelles que en cap cas la poden justificar i concreta amb detall aquest darrer principi mitjançant una remissió expressa a tres articles de la denominada Llei paraigües —Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici—; estableix els requisits i els criteris que han de regir les concessions d'autorització; atribueix a les comunitats autònomes la regulació del procediment d'autorització, tot fixant alguns principis generals i algunes prescripcions concretes com el termini màxim de 6 mesos per resoldre les sol·licituds d'autorització, proclamant el caràcter positiu del silenci i regulant alguns trets concrets del règim jurídic de les autoritzacions —per exemple la seva lliure transmissibilitat—. Finalment atribueix a les comunitats autònomes la competència per atorgar les autoritzacions.

La Generalitat per la seva banda regula —especialment en el Decret Llei 1/2009, modificat per la Llei 9/2011 de 29 de desembre de promoció de l'activitat econòmica—, entre d'altres, totes les qüestions objecte de regulació per part de la normativa estatal abans citada, tot desenvolupant els preceptes més principals i reproduint els de detall. Òbviament, en el primer supòsit es produeix una duplicitat menys intensa que en el segon. Es tracta, també en aquest cas, d'una duplicitat derivada, de la notable extensió material i funcional que l'Estat atribueix, amb l'assentiment del Tribunal Constitucional, a l'art. 149.1.13 CE, que aplica molt sovint per justificar la transposició del dret europeu en una matèria en la qual formalment la Generalitat té competència

exclusiva. A les limitacions que imposa el dret europeu s'hi afegeixen les del legislador estatal.

5.3 Regulació dels diversos tipus de vendes

El contrast entre la Llei estatal 7/1996 d'Ordenació del Comerç Minorista i el decret legislatiu català sobre comerç interior permet detectar, entre d'altres, les següents duplicitats normatives relatives a:

- Autoritzacions: en el cas de la venda ambulat, la Llei estatal, invocant els articles 149.1.13 i 149.1.18 CE, atribueix la seva autorització als ajuntaments i preveu un seguit de principis i regles generals que aquests hauran de tenir presents a l'hora d'atorgar-les (arts. 54). El decret-legislatiu català regula també aquest tipus d'autoritzacions reproduint alguns dels preceptes estatals i completant lleugerament alguns altres (art. 10).
- Informació (i requisits de la venda): la informació exigida per l'Estat i per la Generalitat per poder realitzar la venda a distància presenta notables similituds i fins i tot reiteracions (arts. 40 Llei estatal i 27 del Decret Legislatiu). També s'observen coincidències en relació a la informació relativa a les vendes itinerants amb vehicles (arts. 55 de la Llei estatal i 16 del Decret Legislatiu) i en les vendes automàtiques (arts. 50 de la Llei estatal i 31 del Decret Legislatiu). Tanmateix, en aquests dos darrers casos la llei estatal ja admet que només és d'aplicació en defecte de llei autonòmica.
- En la venda a distància, ambos legisladors regulen, de manera quasi idèntica, la prohibició de trametre mercaderies i serveis no sol·licitats (arts 41 de la Llei estatal i 28.2 del Decret Legislatiu).
- Definició de les diverses modalitats de venda: els requisits exigits per a la venda en rebaixes també són coincidents. La fixació de la temporada

de rebaixes fins el recent Reial Decret Llei 20/2012 corresponia tant a l'Estat com a les comunitats autònomes, ja que l'article 25 de la Llei estatal, que invocava la competència sobre "legislació mercantil de la competència", establí uns criteris generals i una forquilla relativa a l'extensió màxima i mínima dins de la qual les comunitats autònomes fixaven els dies en els quals es podia produir aquest tipus de venda. Així ho havia fet la Generalitat a través del Decret 150/1996, de 30 d'abril, pel qual s'estableixen els períodes de rebaixes. Amb la modificació de la legislació estatal introduïda pel Reial Decret Llei 20/2012 la fixació del període de rebaixes s'atribueix als propis comerciants de manera que la duplictat existent es resol, també en aquest cas, a través del buidament de la competència autonòmica.

- També existeix una ampla coincidència entre l'article de la llei estatal que defineix el concepte de venda en liquidació o de saldos (arts 30.1 i 38) i els de la Generalitat que regulen els únics supòsits en els quals s'autoritzaran aquest tipus de venda (arts. 36 i 39 de Decret Legislatiu).

De fet, malgrat que el Tribunal Constitucional ha maldat en nombroses sentències per precisar quines modalitats de venda o quins aspectes de les diverses modalitats de venda corresponia definir a l'Estat i quins a les comunitats autònomes –a partir de la diferència entre les regulacions *inter privatos* i les administratives⁴⁵, a la pràctica la normativa estatal i les autonòmiques empen les mateixes definicions. Aquest és el cas, per exemple, com acabem de dir, de les vendes en rebaixes, de saldos o en liquidació.

6. Consum

⁴⁵ Per totes, STC 124/2003 abans citada.

6.1 Relacions de consum

Malgrat que la Constitució no atribueix expressament a l'Estat cap competència en matèria de consum i l'Estatut de Autonomia de Catalunya (art.123) la reserva en exclusiva a la Generalitat, l'Estat ha dictat una "Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios". La primera d'aquestes lleis data de juliol de 1984, mentre que la que està actualment en vigor va ser aprovada pel Reial Decret Legislatiu 1/2007, de 28 de febrer. Els títols invocats pel legislador estatal són els exclusius sobre legislació civil, mercantil i processal (art. 149.1.6 i 8 CE) i els bàsics dels articles 149.1.1, 149.1.13 i 149.1.16 CE —bases de la sanitat—. En el preàmbul del Reial Decret Legislatiu s'esmenta la dada que nombrosos preceptes transposen directives comunitàries en virtut, pretesament, de les competències estatals abans esmentades.

A partir d'aquest conjunt de competències "parcials", com succeeix en d'altres àmbits materials de competència exclusiva de la Generalitat, l'Estat dicta, com hem dit, una "Ley General" que regula moltes qüestions que també són objecte de regulació per part de la Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de Consum de Catalunya, que té el seus antecedents en la Llei 1/1990, sobre la disciplina del mercat i de defensa dels consumidors i usuaris, i posteriorment en la Llei 3/1993, de l'Estatut de consumidor. El "Codi" català, segons proclama en el seu preàmbul, està "dotat d'una estructura i d'un contingut bàsic que (té com a objectiu) esdevenir el marc general de referència en matèria de protecció de les persones consumidores ... la codificació (pretén) garantir la visibilitat de la legislació aplicable en matèria de protecció i defensa de les persones consumidores...".

Entre d'altres exemples de regulació duplicada es poden esmentar els nombrosos articles de les dues lleis que regulen aspectes relatius al que el Codi català qualifica com a "relacions de consum" i com a "drets dels

consumidors davant dels empresaris i de les administracions públiques”. El legislador català els regula des de la seva competència exclusiva en matèria de consum, mentre que l'Estat ho fa des de la competència de l'article 149.1.1 CE i des de les bases de la sanitat.

Els dos legisladors regulen les relacions “contractuals” entre els consumidors y els empresaris que ofereixen béns i serveis. L'Estat ho fa sobretot des de les competències en matèria de legislació civil i mercantil, però també des de l'article 149.1.13 CE. La Generalitat des dels drets dels consumidors. Per exemple són nombrosos els preceptes de les dues lleis que regulen la informació i documentació “precontractual” i “contractual” que cal oferir al consumidor, la regulació de l'etiquetatge, etc. Els dos regulen el sistema arbitral de resolució de conflictes, malgrat que la legislació autonòmica es centra més en els aspectes organitzatius, ja que en aquest àmbit la seva competència és refereix primordialment a la mediació.

6. 2 Associacions de consumidors i usuaris

Finalment, cal destacar que en aquesta matèria es produeix un tipus de duplictat que també s'observa en molts altres àmbits competencials i que té una molt notable transcendència pràctica tant en termes d'eficiència com, molt especialment, en capacitat per modificar el repartiment efectiu de competències sense alterar en aparença l'abast material i funcional dels títols competencials. Consisteix en emprar el criteri de supraterritorialitat per reservar a l'Estat competències que, en principi corresponen a totes les comunitats autònomes.

Concretament, en aquest cas el legislador estatal, a banda de regular el règim jurídic bàsic de totes les associacions de consumidors i usuaris⁴⁶, atribueix a

⁴⁶ Articles 23 a 26 del Reial Decret Legislatiu 1/2007, ja citat.

l'Estat totes les competències normatives i executives relatives a les associacions de consumidors i usuaris "d'àmbit supraautonòmic". D'aquesta manera actuen a Catalunya dos tipus d'associacions de consumidors: les de competència autonòmica i les de competència estatal, malgrat que l'Estat, a banda de la competència per dictar normes bàsiques sobre les associacions, no té competències en aquesta matèria per dictar les normes de desenvolupament i per exercir funcions executives. L'abast territorial de l'objecte regulat es converteix en títol competencial que l'habilita per exercir aquestes funcions normatives i executives. A més, a l'hora de precisar què cal entendre per associacions d'àmbit supraautonòmic, el legislador estatal emprà dos punts de connexió territorial que porten automàticament que les associacions més rellevants corresponguin a la competència estatal. En efecte, la llei estatal considera de la seva competència les associacions "de ámbito estatal" o "nacional" i a més "todas aquellas que no desarrollen principalmente sus funciones en el ámbito de una Comunidad Autónoma". És a dir, el sol fet de declarar en els seus estatuts que el seu àmbit d'actuació potencial abasta totes les comunitats autònomes o simplement que a la pràctica no desenvolupi més del 50% de les seves funcions en una comunitat autònoma determinada, implica automàticament el trasllat a l'Estat de la titularitat de la competència sobre aquestes associacions.

El legislador estatal ha ampliat, doncs, el ja ampli punt de connexió territorial establert per l'Estatut d'Autonomia de Catalunya en la seva redacció definitiva⁴⁷. Si a aquesta dada hi sumem el fet que la pràctica totalitat de les

⁴⁷ En el text que va ser aprovat pel Parlament de Catalunya s'establia que corresponia a la Generalitat la competència sobre les associacions que desenvolupaven principalment les seves funcions en el territori català i les que hi tenien la seva seu social si no desenvolupen principalment les seves funcions en el territori d'una altra comunitat autònoma. En el text aprovat per les Corts Generals i per referèndum, el punt de connexió ja es va reduir a les associacions que desenvolupaven principalment les seves funcions en el territori de Catalunya.

subvencions estatals es donen a les associacions “d'àmbit supraautonòmic”⁴⁸ és fàcilment comprensible l'increment d'associacions de consumidors que tenen aquest abast territorial.

En qualsevol cas, als nostres efectes, el que cal destacar és que respecte d'aquestes associacions de consumidors l'Estat ha establert un règim jurídic (arts. 27 a 39 del Reial Decret Legislatiu citat) que en gran mesura es duplica amb l'establert per la Generalitat (Llei 22/2010) en relació a les associacions sotmeses a la seva competència. Només cal comparar, com exemple, els preceptes de les dues disposicions que regulen els drets de les respectives associacions. Malgrat que es refereixen a associacions d'abast territorial diferent, és clar que en aquest àmbit existeix una duplicitat normativa.

Des de la perspectiva organitzativa cal destacar que l'existència d'associacions “d'àmbit estatal” permet establir el *Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios* i un *Consejo de Consumidores y Usuarios* dotat de funcions de “órgano nacional de consulta y representación institucional de los consumidores y usuarios” (art. 38). El registre duplica l'establert a la normació catalana.

Tornarem sobre aquesta duplicitat en el proper epígraf en analitzar les duplicitats executives i organitzatives.

7. Educació

⁴⁸ De fet, la Llei estatal de defensa dels consumidors en el seu article 37.b proclama el “dret” de les associacions de “ámbito supraautonómico” i inscrites en el *Registro Estatal de Asociaciones* a percebre ajuts i subvencions públiques.



En l'àmbit de l'educació pràcticament tota la matèria és compartida. En aquests casos, com hem reiterat en aquest informe, la concurrència normativa de l'Estat i de la Generalitat, i les duplicitats consegüents, són tan certes com volgudes pel bloc de constitucionalitat. El què no imposa, però, aquest bloc és l'extensió material i la intensitat de les referides duplicitats. Ambdós elements depenen de la lliure decisió del legislador estatal i això és el que cal esbrinar en cada cas a l'hora d'analitzar i valorar les duplicitats que es produeixen.

Doncs bé, podem avançar ja que l'àmbit material de l'educació és un bon exemple de duplicitats particularment extenses des del punt de vista material i intenses des del punt de vista que aquí denominem funcional. Dit amb altres paraules, el legislador estatal ha considerat que era imprescindible establir una normativa comuna en pràcticament tots els aspectes de totes les submatèries i que ho havia de fer amb un detall que en molts casos condemna la normativa de desenvolupament a reiterar quasi literalment allò que estableixen les bases.

En les pàgines que segueixen exposarem alguns exemples significatius de duplicitats estrictes que es produeixen en quatre submatèries rellevants.

7.1 Contingut dels ensenyaments

Pel que fa al contingut dels ensenyaments, segons preveu la Llei Orgànica 6/2006, de 3 de maig, d'Educació (LOE), les bases estatals afecten, a més de la determinació dels cicles i de les matèries de cadascun dels cursos dels diversos ensenyaments, tots els àmbits que componen el que la llei denomina el currículum d'aquests ensenyaments, que, pel que fa als ensenyaments primari, secundari i de batxillerat, consisteixen en la fixació dels seus objectius, les competències bàsiques a assolir, els continguts pròpiament dits dels ensenyaments, els mètodes pedagògics i els criteris d'avaluació dels resultats (art. 6.1 LOE). Es pot afirmar, doncs, que no existeix cap aspecte relacionat

amb el dels continguts dels ensenyaments en què l'Estat no hagi dictat normativa bàsica.

Pel que fa a la densitat normativa, segons la mateixa Llei Orgànica (art. 6.2), les bases estatals s'haurien de limitar establir els “aspectes bàsics del currículum que constitueixen els ensenyaments mínims”; a més, aquests continguts bàsics haurien de requerir únicament el 55 per cent dels horaris escolars en comunitats autònomes com la catalana que tenen llengua cooficial pròpia. Això no obstant, als nostres efectes, cal tenir molt en compte que, a la pràctica, si s'analitzen els percentatges dels continguts fixats per l'Estat i per la Generalitat en relació a cadascuna de les “assignatures” o àrees de coneixement es comprova que els de l'Estat superen amb escreix el referit 55%, situant-se al voltant del 80% en tots els casos —llevat, lògicament, de l'àrea de llengua i literatura catalana—. Això és degut al fet que una part del percentatge que correspon fixar a la Generalitat es destina a horaris escolars que no són pròpiament “assignatures”, a banda naturalment del percentatge que es destina a la llengua i literatura catalanes⁴⁹.

Aquest fet, i sobretot l'extensió i el detall de les bases, provoca en aquest àmbit una duplicitat de gran intensitat. La similitud i fins i tot la identitat de continguts entre la normativa estatal i l'autonòmica és realment molt clara (i, com és lògic, possiblement s'incrementarà si prosperen les propostes de fer avaluacions o

⁴⁹ Per exemple, en l'ensenyament primari l'Estat fixa els continguts de 3220 hores distribuïdes en les diverses àrees, mentre de les 2476 hores que corresponen a la Generalitat, 525 les destina a l'esbarjo —que en aquest cicle es considera “hora lectiva”—, 665 es deixen sense assignar a cap àrea en concret —deixant marge als centres— (es dediquen a completar l'organització del currículum mitjançant, per exemple, l'atenció a la diversitat de l'alumnat, l'organització d'agrupaments flexibles, etc.) i 665 a la llengua i literatura catalanes. Els continguts de la resta de les assignatures que fixa autònomament la Generalitat queda reduït a 621 hores al llarg dels tres cicles.



revàlides a nivell estatal). Per confirmar-ho, basta contrastar els tres reials decrets que regulen els ensenyaments mínims de l'educació primària (Reial Decret 1513/2006), secundària obligatòria (Reial Decret 1631/2006) i batxillerat (Reial Decret 1467/2007) amb els corresponents Decrets de la Generalitat (142/2007, 143/2007 i 142/2008).

En tots els àmbits que componen els currículums, des dels objectius i les competències bàsiques, fins als criteris d'avaluació, passant pels continguts pròpiament dits, s'observa aquest duplicitat generalitzada.

Certament, en uns ensenyaments és encara més intensa que en d'altres⁵⁰ i, dins dels ensenyaments, existeixen àrees en les quals la Generalitat ha establert més especificitats que en d'altres⁵¹. Tanmateix, la regla general és que la normativa autonòmica reitera la normativa estatal, canviant en alguns casos la forma d'expressar la mateixa idea —en algun cas amb expressions que dificulten la comparació—, organitzant el contingut d'una manera diferent —en algun cas excepcional, canviant-lo de curs— o simplement alterant l'ordre de les bases⁵². També hi ha supòsits en què el decret especifica les bases

⁵⁰ És una mica més intensa en el batxillerat que en la secundària i en aquesta una mica més que en la primària.

⁵¹ Per exemple, hi ha més especificitats en l'àmbit de les llengües i la literatura i, curiosament, més en determinats àmbits de les ciències —per exemple, en matemàtiques—, que no pas en ciències socials en les quals els currículums de la Generalitat es limiten a introduir en la major part de les àrees d'història, geografia i ciències socials una breu referència a l'estudi de les especificitats geogràfiques, històriques i socials de Catalunya.

⁵² Un dels molts exemples que es poden aportar seria el del Reial Decret 1513/2006, de 7 de desembre, que regula els ensenyaments mínims de l'educació primària, en comparació amb el Decret 142/2007, de 26 de juny, de la Generalitat, pel qual s'estableixen els ensenyaments de l'educació primària; la comparació reflecteix una gran similitud de continguts entre les dues normes. Tant l'article 3 del Reial Decret com l'article 3 del Decret de la Generalitat estableixen



estatals, desenvolupant de forma més extensa els criteris que s'hi contenen — en alguns casos fent un exercici d'imaginació notable— i, en menys ocasions, afegint alguns objectius, competències bàsiques, continguts o criteris d'avaluació nous —normalment poc nombrosos⁵³—.

Aquestes conclusions es poden traslladar, potser encara amb més rotunditat, a la formació professional. Malgrat que segons estableix la LOE, en el seu article 39 apartats 4 i 6, també en aquest cas la competència estatal es limita a la fixació dels aspectes bàsics del currículum que inclou els objectius dels ensenyaments i de les assignatures, els resultats de l'aprenentatge, els criteris d'avaluació i les matèries que integren el contingut pròpiament dit de les assignatures, aspectes que “requeriran” el 55 per cent dels “horaris escolars”, a

14 objectius a assolir en aquesta etapa educativa però aquest segon en varia l'ordre i introdueix petits canvis de redacció. Concretament:

l'article 3.a) del Reial Decret 1513/2006 i l'article 3.a) del Decret 142/2006 estableix estableix com a objectiu: com a objectiu:

“Conèixer i apreciar els valors i les normes de convivència, aprendre a obrar d'acord amb elles, preparar-se per a l'exercici actiu de la ciutadania i respectar els drets humans, així com el pluralisme propi d'una societat democràtica”

“Conèixer, valorar i aplicar els valors i les normes de convivència per ser un ciutadà o ciutadana lliure capaç de prendre compromisos individuals i col·lectius, respectar els drets humans i acceptar el pluralisme propi d'una societat democràtica.”

⁵³ Per exemple, en l'àrea de la llengua i literatura catalana; llengua i literatura castellana i llengua estrangera, cicle inicial; el Reial Decret inclou 10 objectius i el Decret de la Generalitat 17 i malgrat que l'estructura dels blocs dels continguts és la mateixa (a partir de l'ús social de la llengua), el Decret de la Generalitat desglossa força els continguts fixats per l'Estat i hi afegeix alguns aspectes novedosos. En canvi en altres àrees, com el coneixement del medi natural, social i cultural, s'observen menys diferències; així per exemple, en el cicle inicial, el Reial Decret fixa 10 objectius i el Decret de la Generalitat 13 i el Reial Decret estableix 7 blocs de continguts i el Decret de la Generalitat 8, set dels quals són iguals que els estatals, mentre que el diferent és el de “connexions amb altres àrees”.



la pràctica les bases són exhaustives i quan es compara la normativa estatal amb l'autonòmica es constata que tots els elements que l'integren el currículum estan regulats de manera idèntica o pràcticament idèntica. I això succeeix exactament en tots els títols professionals de manera que basta analitzar-ne un per poder extrapolar les conclusions a tots els altres.

Agafarem, com exemple, el cas dels estudis de grau mitjà de farmàcia i parafarmàcia de formació professional i farem el contrast entre la regulació continguda al Reial Decret 1689/2007 que “establece el título de Técnico en Farmacia y Parafarmacia y se fijan sus enseñanzas mínimas” i el Decret de la Generalitat 124/2012, de 9 d'octubre, pel qual s'estableix el currículum del cicle formatiu de grau mitjà de farmàcia i parafarmàcia.

Pel que fa als objectius: els generals del cicle estan regulats a l'article 9 del Reial Decret que en preveu 23⁵⁴. A l'apartat 5 de l'annex del Decret de la

⁵⁴ “Los objetivos generales de este ciclo formativo son los siguientes:

- a) Analizar los sistemas de gestión y de recepción de pedidos, manejando programas informáticos de gestión y otros sistemas, para controlar las existencias de productos farmacéuticos y parafarmacéuticos.
- b) Verificar la recepción de los productos farmacéuticos y parafarmacéuticos para controlar sus existencias.
- c) Planificar el proceso de almacenamiento aplicando criterios de clasificación y cumpliendo las condiciones de conservación requeridas para controlar la organización de los productos farmacéuticos y parafarmacéuticos.
- d) Reconocer las características y la presentación de los productos farmacéuticos y parafarmacéuticos relacionándolos con sus aplicaciones para asistir en la dispensación de productos.
- e) Informar sobre la utilización adecuada del producto interpretando la información técnica suministrada para dispensar productos farmacéuticos y parafarmacéuticos, atendiendo las consultas e informando con claridad a los usuarios sobre las características y uso racional de los productos.



-
- f) Elaborar lotes de productos farmacéuticos dosificándolos y envasándolos en condiciones de calidad y seguridad para prepararlos y distribuirlos a las distintas unidades hospitalarias.
 - g) Preparar equipos, materias primas y reactivos necesarios siguiendo instrucciones técnicas y protocolos de seguridad y calidad para asistir al facultativo en la elaboración de fórmulas magistrales, preparados oficinales y cosméticos.
 - h) Realizar operaciones básicas de laboratorio siguiendo instrucciones técnicas y protocolos de seguridad y calidad para asistir al facultativo en la elaboración de fórmulas magistrales, preparados oficinales y cosméticos.
 - i) Registrar los datos relativos al tratamiento cumplimentando formularios para apoyar al facultativo en el seguimiento fármaco-terapéutico del usuario.
 - j) Aplicar procedimientos de realización de somatometrías y de toma de constantes vitales interpretando los protocolos y las instrucciones técnicas para obtener parámetros somatométricos y constantes vitales del usuario.
 - k) Preparar material y equipos de análisis siguiendo instrucciones técnicas y aplicando normas de calidad, seguridad e higiene y procedimientos para realizar análisis clínicos elementales.
 - l) Efectuar determinaciones analíticas clínicas siguiendo instrucciones técnicas y aplicando normas de calidad, seguridad e higiene y procedimientos para realizar análisis clínicos elementales.
 - m) Higienizar el material, el instrumental, y los equipos limpiando, desinfectando y esterilizando según protocolos y normas de eliminación de residuos para mantenerlos en óptimas condiciones en su utilización.
 - n) Identificar situaciones de riesgo seleccionando informaciones recibidas del usuario para fomentar hábitos de vida saludables.
 - ñ) Sensibilizar a los usuarios seleccionando la información, según sus necesidades, para fomentar hábitos de vida saludables para mantener o mejorar su salud y evitar la enfermedad.
 - o) Efectuar operaciones administrativas organizando y cumplimentando la documentación según la legislación vigente para tramitar la facturación de recetas y gestionar la documentación generada en el establecimiento.
 - p) Identificar técnicas de primeros auxilios según los protocolos de actuación establecidos para prestar atención básica inicial en situaciones de emergencia.
 - q) Identificar el estado psicológico del usuario detectando necesidades y conductas anómalas para atender sus necesidades psicológicas.
 - r) Interpretar técnicas de apoyo psicológico y de comunicación detectando necesidades y conductas anómalas para atender las necesidades psicológicas de los usuarios.

Generalitat es recullen literalment aquests 23 i s'afegeix: z) Reconèixer i seleccionar el vocabulari tècnic bàsic i les expressions més habituals en llengua anglesa per interpretar documentació tècnica senzilla i comunicar-se en situacions quotidianes a l'empresa.

Pel que fa als mòduls, en relació al mòdul professional "Disposición y venta de productos", Código 0099, els objectius s'anomenen "resultados de aprendizaje y criterios de evaluación": dins d'aquest mòdul, el Reial Decret estableix quatre objectius amb els corresponents criteris d'avaluació⁵⁵. El Decret de la

s) Valorar la diversidad de opiniones como fuente de enriquecimiento, reconociendo otras prácticas, ideas o creencias, para resolver problemas y tomar decisiones.

t) Reconocer e identificar posibilidades de mejora profesional, recabando información y adquiriendo conocimientos, para la innovación y actualización en el ámbito de su trabajo.

u) Reconocer sus derechos y deberes como agente activo en la sociedad, analizando el marco legal que regula las condiciones sociales y laborales para participar como ciudadano democrático.

v) Reconocer e identificar posibilidades de negocio analizando el mercado y estudiando la viabilidad, para la generación de su propio empleo".

⁵⁵ El seu tenor literal és el següent: "1. Aplica técnicas de atención a usuarios describiendo y aplicando procedimientos y protocolos de comunicación.

Criterios de evaluación:

a) Se han identificado conceptos, elementos, barreras, factores modificadores y tipos de comunicación.

b) Se han analizado los diferentes tipos de lenguaje, las técnicas y las estrategias para una buena comunicación.

c) Se ha valorado la importancia de la cortesía, la amabilidad, el respeto, la discreción, la cordialidad y el interés en la interrelación con el usuario.

d) Se han establecido las habilidades personales y sociales a desarrollar para lograr una perfecta comunicación.

e) Se han distinguido los elementos fundamentales para transmitir la imagen de la empresa como un departamento de atención al usuario.

f) Se ha simulado la obtención de la información necesaria de posibles usuarios y en diferentes situaciones.



-
- g) Se ha analizado el comportamiento de diferentes tipos de usuarios.
- h) Se han definido las características de la información (inmediatez, precisión) y el asesoramiento (claridad, exactitud).
- i) Se han descrito las fases que componen la atención al usuario según el plan de acción definido.

2. Ejecuta actividades de venta de productos parafarmacéuticos describiendo y aplicando las fases de un proceso de venta.

Criterios de evaluación:

- a) Se han analizado las cualidades y actitudes que debe desarrollar el vendedor hacia el usuario y la empresa (marketing interno).
- b) Se han identificado la tipología del usuario, sus motivaciones y sus necesidades de compra.
- c) Se ha descrito la importancia del conocimiento por parte del vendedor de las características del producto.
- d) Se han determinado las líneas de actuación en la venta según el plan de acción establecido por la empresa.
- e) Se han desarrollado las fases de un proceso de venta (captar la atención, provocar el interés, despertar el deseo, mover a la acción del usuario).
- f) Se ha relacionado el concepto de marketing con la satisfacción de los deseos del consumidor.
- g) Se han valorado como facilitadores, en el proceso de decisión de compra, la información, el asesoramiento, el ambiente acogedor, la educación, la comunicación y las habilidades sociales del vendedor.
- h) Se ha definido la importancia de mantener actualizado el fichero de usuarios para la aplicación del plan de fidelización.

3. Organiza los productos de parafarmacia en el punto de venta, aplicando técnicas de merchandising.

Criterios de evaluación:

- a) Se ha identificado la relación libre y personal que se establece entre usuario y productos expuestos según organización, colocación o decoración.
- b) Se han clasificado los productos de parafarmacia según su utilidad observando la normativa vigente.
- c) Se han establecido los parámetros físicos y comerciales que determinan la colocación (puntos calientes) del surtido (productos) en los niveles del lineal (mobiliario).
- d) Se han desarrollado procedimientos de etiquetaje y se han elaborado elementos publicitarios de apoyo para la información sobre los productos.

Generalitat, subdivideix aquest mòdul en dues unitats: Atenció a l'usuari o usuària i Organització i venda de productes. La primera inclou els objectius 1 i 4 del Reial Decret, i la segona els objectius 2 i 3. Dins de cada objectiu, la llista de criteris d'avaluació és coincident; només varia el temps verbal emprat⁵⁶.

e) Se ha valorado la importancia de reposición del stock de acuerdo con el procedimiento establecido por la empresa.

f) Se han analizado diferentes sistemas antihurto.

g) Se han descrito los tipos de embalaje y empaquetado según el producto, las características del mismo y la imagen que quiere transmitir la empresa.

h) Se han valorado las sugerencias que el vendedor puede aportar basándose en la información recopilada acerca de las demandas o sugerencias de los posibles usuarios.

4. Atiende reclamaciones presentadas por los usuarios reconociendo y aplicando criterios y procedimientos de actuación.

Criterios de evaluación:

a) Se han tipificado la actitud, la postura y el interés que deben adoptarse ante quejas y reclamaciones, utilizando un estilo asertivo para informar al usuario.

b) Se han desarrollado las técnicas que se utilizan para la resolución de conflictos y reclamaciones.

c) Se han reconocido los aspectos de las reclamaciones en los que incide la legislación vigente.

d) Se ha descrito el procedimiento para la presentación de reclamaciones.

e) Se han identificado las alternativas al procedimiento que pueden ser ofrecidas al usuario ante reclamaciones fácilmente subsanables.

f) Se ha valorado la importancia que, para el control de calidad del servicio, tienen los sistemas de información manuales e informáticos que organizan la información.

g) Se ha establecido la información registrada del seguimiento posventa, de incidencias, de peticiones y de reclamaciones de usuarios como indicadores para mejorar la calidad del servicio prestado y aumentar la fidelización.

Duración: 60 horas”.

⁵⁶ Com exemple, es pot reproduir el cas de la regulació catalana de UF 1 (atenció a l'usuari o usuària) i contrastar-la amb l'estatal reproduïda en la nota precedent. Diu així: “Resultats d'aprenentatge i criteris d'avaluació:

1. Aplica tècniques d'atenció a usuaris i usuàries descrivint i aplicant procediments i protocols de comunicació.



Criteris d'avaluació:

- 1.1 Identifica conceptes, elements, barreres, factors modificadors i tipus de comunicació.
- 1.2 Analitza els diferents tipus de llenguatge, les tècniques i les estratègies per a una bona comunicació.
- 1.3 Valora la importància de la cortesia, l'amabilitat, el respecte, la discreció, la cordialitat i l'interès en la interrelació amb l'usuari o la usuària.
- 1.4 Estableix les habilitats personals i socials a desenvolupar per aconseguir una perfecta comunicació.
- 1.5 Distingeix els elements fonamentals per transmetre la imatge de l'empresa com un departament d'atenció a l'usuari o la usuària.
- 1.6 Simula l'obtenció de la informació necessària de possibles usuaris o usuàries i en diferents situacions.
- 1.7 Aplica la tècnica de comunicació més idònia en funció del comportament dels diferents tipus d'usuaris o usuàries.
- 1.8 Defineix les característiques de la informació (immediatesa, precisió) i l'assessorament (claredat, exactitud).
- 1.9 Descriu les fases que componen l'atenció a l'usuari o la usuària segons el pla d'acció definit.
2. Atén reclamacions presentades pels usuaris o per les usuàries reconeixent i aplicant criteris i procediments d'actuació.

Criteris d'avaluació

- 2.1 Identifica l'actitud a adoptar davant de queixes i reclamacions, utilitzant un estil assertiu per informar l'usuari o la usuària.
- 2.2 Desenvolupa les tècniques que s'utilitzen per a la resolució de conflictes i reclamacions.
- 2.3 Reconeix els aspectes de les reclamacions en els quals incideix la legislació vigent.
- 2.4 Descriu el procediment per a la presentació de reclamacions.
- 2.5 Identifica les alternatives que es poden oferir a l'usuari o la usuària davant de reclamacions de fàcil solució.
- 2.6 Valora la importància que, per al control de qualitat del servei, tenen els sistemes d'informació, manuals i informàtics que organitzen la informació.
- 2.7 Registra la informació del procés i seguiment d'incidències, peticions i reclamacions d'usuaris o usuàries.
- 2.8 Estableix paràmetres i indicadors per millorar la qualitat del servei prestat i augmentar-ne la fidelització”.

Finalment, pel que fa als continguts de, per exemple, la unitat de formació “atenció a l'usuari o usuària”, el Reial Decret estableix els quatre següents:

- “Habilidades personales y sociales que mejoran la comunicación interpersonal.
- Técnicas de comunicación.
- Fases de atención al usuario.
- Fichero de usuarios”.

El Decret de la Generalitat reproduïx els mateixos continguts bàsics i, en algun cas, els especifica. Concretament, assenjala com a continguts de la unitat de formació els següents:

- 1.1 La comunicació.
 - 1.1.1 Elements que intervenen en la comunicació.
 - 1.1.2 Classes i tècniques de comunicació.
 - 1.1.3 Tipus de llenguatges utilitzats en la comunicació.
 - 1.1.4 Habilitats personals i socials que milloren la comunicació interpersonal.
 - 1.1.5 Barreres i dificultats comunicatives.
- 1.2 Perfil psicològic de diferents clients.
- 1.3 Fases d'atenció a l'usuari o a la usuària.
- 1.4 Bases de dades d'usuaris i usuàries.
 - 1.4.1 Creació, manteniment de bases de dades.
 - 1.4.2 Seguiment de les compres.

Creiem que no cal esmerçar massa paraules més per posar de manifest l'extensió i la intensitat de les duplicitats que es produeixen en l'àmbit de la fixació dels continguts dels ensenyaments i, des de la perspectiva del sistema de distribució de competències, per evidenciar l'escarida capacitat per fixar polítiques pròpies per part de la Generalitat, malgrat que, com hem repetit

aquests és un dels elements que defineixen les competències de desenvolupament legislatiu.

Aquest esquema es reproduïx en totes les assignatures i en tots els mòduls d'aquesta titulació i totes les altres titulacions, llevat ,en algun cas, d'alguna especificitat irrellevant als nostres efectes.

7.2 Espais i equipaments dels centres

La normativa estatal dictada a l'empara de l'art. 149.1.30 CE, que habilita l'Estat per establir les bases per el desenvolupament del dret a l'educació, ha considerat que podia regular amb detall les característiques que havien de tenir els espais i els equipaments dels centres, arribant fins i tot a regular la seva superfície. És cert que l'EAC, en el seu art. 131.3 g), preveu la competència compartida per regular "els requisits i les condicions dels centres docents i educatius". Tanmateix, és clar que dins d'aquests requisits i condicions no era obligat que el legislador bàsic estatal inclogués una regulació de les característiques físiques dels centres i menys uns requisits sobre la superfície que havien de tenir els espais i equipaments. Això no obstant, així ho va fer aquest legislador generant les conseqüents duplicitats amb la regulació autonòmica en aquesta matèria.

Des de la perspectiva de la intensitat de les duplicitats, cal reconèixer que, en alguns casos, l'Estat es limita a establir uns criteris tan generals que el seu desenvolupament per part de la Generalitat no genera una duplicitat veritable. És el cas, per exemple, del Reial Decret 303/2010, de 15 de març, pel qual s'estableixen els requisits mínims dels centres que imparteixen ensenyaments artístics, que, modificant un reial decret precedent que regulava molt



estrictament aquesta qüestió⁵⁷, es limita a establir que els centres que imparteixen arts plàstiques i disseny han de tenir aules per a la realització de classes teòriques i pràctiques i tallers dotats d'una superfície "adequada" al nombre de llocs escolars. L'article 7 de l'Ordre ENS/30/2012, de 10 de febrer, de la Generalitat especifica els metres quadrats de cada una de les aules, tallers i altres espais.

A l'altre extrem trobem els supòsits en els quals l'Estat fixa els metres quadrats que han de tenir els equipaments dels centres i la Generalitat reproduïx aquesta previsió estatal, complementant els espais que l'Estat no ha regulat. La duplicitat aquí és clara i manifesta. És el cas, entre d'altres, del Reial Decret 132/2010, de 12 de febrer, que estableix els requisits mínims dels centres que imparteixen ensenyaments de segon cicle d'educació infantil, educació primària i educació secundària obligatòria, tot fixant les superfícies mínimes d'algunes instal·lacions (per exemple, en el cas de l'educació infantil, han de tenir una sala polivalent de 30 metres quadrats com a mínim i un pati de 150 també com a mínim)⁵⁸. La Generalitat mitjançant l'Ordre ENS 30/2012 regula les superfícies mínimes d'aquelles sales o instal·lacions que no han estat fixades pel Reial Decret.

⁵⁷ Es tractava del Reial Decret 389/1992, de 15 d'abril, que establia que havien de tenir: un laboratori de 45 metres quadrats, una aula informàtica de 30; una aula de mitjans audiovisuals de 30; aules de classes teòrico-pràctiques de 80 metres com a mínim; aules de classes teòriques de 45 metres com a mínim; i aules per a tallers amb una superfície mínima de 45 metres quadrats.

⁵⁸ Un altre exemple és el Reial Decret 1399/2007 per qual s'estableix el títol de tècnic en forneria, pastisseria i confiteria i es fixen els seus ensenyaments mínims. La Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat en diversos dictàmens –188/12 i 217/12- ha qüestionat el caràcter bàsic dels preceptes que fixen els metres que han de tenir els espais dels centres docents i de fet, els decrets de la Generalitat objecte de dictamen no recullen exactament les previsions bàsiques estatals.



Un supòsit intermedi és el dels decrets estatals que, sense arribar a fixar el nombre mínim de metres que han de tenir els equipaments, descriuen les característiques que han de complir amb un grau de detall que l'especificació de les superfícies mínimes per part de la Generalitat resulta en gran mesura condicionada per l'Estat. Per exemple, el Reial Decret 1689/2007, de 14 de desembre, ja esmentat, que estableix el títol de tècnic en farmàcia i parafarmàcia, estableix a l'article 11 que els espais disposaran de la superfície necessària i suficient per desenvolupar les activitats d'ensenyament que es deriven dels resultats d'aprenentatge de cadascun dels mòduls professionals impartits i especifica alguns requisits (que la superfície s'estableixi en funció del nombre de persones previstes, que es cobreixi la necessitat d'espai del mobiliari exigít, així com de l'equipament i instruments auxiliars de treball que es detalla, que es compleixi la normativa de prevenció de riscos laborals, etc.). A partir de tots aquests condicionants el Decret de la Generalitat, a l'apartat 7 de l'annex, es limita a especificar els metres quadrats mínims de cada instal·lació.

7.3 Titulacions del professorat

En aquesta submatèria l'Estat sol al·legar la competència per dictar les bases del règim estatutari dels funcionaris de l'art. 149.1.18 CE . En aplicació d'aquest títol habilitant, en l'àmbit de les titulacions del professorat, les bases estatals especifiquen amb detall quines són les titulacions requerides per poder impartir docència en cadascun dels cursos i nivells.

Els decrets de la Generalitat reproduïxen quasi literalment aquestes bases, malgrat que no esmenten la seva existència.

Entre els molts exemples es pot citar el Reial Decret 1689/2007, de 14 de desembre, l'article 12 del qual estableix que els mòduls professionals

corresponen al professorat del cos de Professors d'Ensenyament Secundari i al cos de Professors Tècnics de Formació Professional de les especialitats que s'especifiquen a l'annex III A); les titulacions equivalents s'especifiquen a l'annex III B) i les titulacions requerides per impartir aquests ensenyaments en centres de titularitat privada o en altres administracions s'especifiquen en l'annex III C). Pel que fa al Decret de la Generalitat, regula els requisits de professorat a l'apartat 8 de l'annex tot reproduint el que disposa el Reial Decret amb l'única diferència d'afegir, en algun mòdul, el cos de Catedràtics d'Ensenyament Secundari; els apartats III B) i III C) són idèntics al Reial Decret.

7.4 Característiques dels títols. Accés a altres estudis, convalidacions i correspondències

En aquesta submatèria, l'Estat pot al·legar la seva competència exclusiva sobre regulació de les condicions d'obtenció de títols acadèmics i professionals. Els decrets de la Generalitat solen reproduir literalment o quasi literalment els articles dels decrets estatals que regulen la identificació i el perfil professional del títol, les seves competències professionals, personals i socials. Si tornem a l'exemple del Reial Decret 1689/2007, de 14 de desembre, el capítol IV regula els accessos i la vinculació amb d'altres estudis i la correspondència entre mòduls professionals i unitats de competència. L'annex IV del Reial Decret concreta les convalidacions entre mòduls i l'annex V la correspondència entre unitats de competència acreditades i mòduls professionals. El Decret de la Generalitat reproduïx aquestes disposicions sense canvis.

8. Habitatge

En la matèria d'habitatge (de competència exclusiva de la Generalitat, segons l'article 137 EAC) es poden distingir, pel que aquí interessa, dos grans àmbits: d'una banda, el relatiu a la planificació territorial i l'activitat foment de l'habitatge i, d'altra banda, el de les normes tècniques sobre la seva qualitat, habitabilitat, innovació tecnològica i sostenibilitat.

En el primer àmbit, les duplicitats més rellevants es produeixen essencialment al voltant dels plans estatals i autonòmics d'ajuts a l'habitatge. En canvi, pel que fa al segon, les duplicitats normatives són molt menors com a conseqüència del fet que la competència de la Generalitat en aquesta matèria ha quedat reduïda a una funció quasi exclusivament executiva.

8.1 Plans d'habitatge

En efecte, l'àmbit material de l'habitatge les duplicitats més significatives tenen lloc en relació als plans d'ajut als habitatges. Més concretament, es produeixen a través de dues vies íntimament relacionades: d'una banda, com a conseqüència del fet que tant l'Estat com la Generalitat promouen en el territori català els seus propis Plans d'ajut a l'habitatge i, d'altra banda, degut al fet que la Generalitat exerceix una important funció normativa en relació als plans estatals, tot reproduint, concretant i desenvolupant una part significativa d'aquest plans, que, de fet, a la pràctica, inclouen la immensa majoria dels plans d'ajut a l'habitatge aplicats al territori de la Generalitat.

En efecte, des de l'inici de l'Estat de les Autonomies, el legislador estatal, invocant la competència de l'article 149.1.13 CE, ha dictat els denominats Plans estatals d'habitatge, de periodicitat quinquenal. Són plans d'ajut econòmic a través dels quals l'Estat fixa les seves pròpies polítiques de



habitatge de manera quasi omnicomprendiva. Ho fa a base de determinar els beneficiaris de les ajudes (joves menors de 35 anys, persones de més de 65, víctimes del terrorisme, famílies nombroses, famílies monoparentals amb fills, famílies amb nivells de renda reduïts...), les actuacions protegides (promoció d'habitatges de nova construcció per a venda o lloguer, adquisició del primer habitatge, rehabilitació, millora de l'eficiència energètica, etc.) així com el règim jurídic dels habitatges protegits (limitacions a la facultat de disposar, els drets de tempteig i retracte, els preus mínims i màxims dels habitatges protegits, etc.) i els tipus d'ajuda, normalment, ajudes directes a famílies (subvencions) i préstecs subsidiats a través d'entitats financeres. Cada Pla s'estructura en un conjunt de programes i de línies específiques adreçades a diferents destinataris (promotors, particulars, etc.).

Aquests Plans estatals d'habitatge regulen amb força detall i, sobretot, amb molta extensió material tots els elements que configuren les diverses actuacions protegides o línies d'ajut. Tanmateix, en quasi tots aquests elements configuradors dels ajuts, la pròpia norma estatal remet la seva concreció o el seu complement a la normativa autonòmica, propiciant així l'existència d'una duplicitat normativa molt extensa ja que en la major part dels aspectes relatius als ajuts estatals hi concorre normació estatal considerada bàsica *ex art. 149.1.13 CE* i normació autonòmica de desenvolupament. Es tracta, doncs, d'un tipus de duplicitat que segueix l'esquema tradicional dels solapaments en les matèries en les quals l'Estat es reserva les bases mentre que el seu desenvolupament correspon a les comunitats autònomes. Els exemples dels àmbits en els quals es produeix aquesta duplicitat són nombrosíssims ja que, com hem dit, abasten quasi tots els aspectes objecte de regulació dels plans estatals. Citarem únicament les condicions generals dels demandants d'habitatges –ja que les comunitats autònomes poden afegir condicions a les establertes per l'Estat–; o els llindars d'ingressos que donen dret a obtenir ajudes; els requisits generals que han de complir els habitatges

destinats a les diverses accions d'ajut, les excepcions a les prohibicions d'acumulació d'ajuts establertes per l'Estat, etc.

En tots aquests supòsits es produeix una concurrència de les normatives estatal i autonòmica amb la consegüent duplicitat, ja que ambdues regulen les mateixes qüestions, malgrat que una ho fa mitjançant normes bàsiques i l'altra de desenvolupament.

La segona via de solapaments deriva, segons també hem avançat, del fet que la Generalitat té els seus propis plans, programes o accions d'ajut a l'habitatge, que concorren a Catalunya amb els ajuts estatals que acabem d'analitzar.

Els plans propis de la Generalitat són certament escarits, molt menys nombrosos i rellevants que els estatals, degut, sens dubte, a la limitació dels recursos econòmics i al fet que els successius plans de l'Estat, amb molta freqüència, han anat incorporant o absorbint els plans autonòmics preexistents. Malgrat tot, a l'actualitat es poden esmentar com exemples de plans de la Generalitat, d'una banda, el programa de barris i àrees urbanes d'atenció especial, regulat per la Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen atenció especial, i pel Decret 369/2004, de 7 de setembre, (les convocatòries d'aquest Pla s'han suspès per raons econòmiques els dos darrers anys) i, especialment, dos línees d'actuació incorporades al Decret català 13/2010, de 2 de febrer, del Pla de l'Habitatge 2009-2012, que comparteixen estructura i una part de contingut amb les línees d'ajut del Pla estatal, fet que palesa la seva duplicitat. Es tracta de les actuacions relatives a la promoció d'allotjaments col·lectius protegits per a persones especialment vulnerables i per a altres grups específics de població, i la relativa a la mediació social en l'àmbit del lloguer.



L'existència de les duplicitats, que deriva del fet que tant la Generalitat com l'Estat apliquen a Catalunya plans d'ajut a l'habitatge, es fa especialment patent pel fet que la Generalitat sovint ha regulat de manera uniforme els elements que defineixen les seves pròpies línies d'ajut i els que desenvolupen les ajudes estatals. Així ho fa, per exemple, en la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge en la qual, per exemple, es regula amb una gran extensió i detall el règim general de l'habitatge de protecció oficial (arts. 77 a 85) que s'aplica tant als seus programes d'ajut com als de l'Estat a Catalunya.

El mateix succeeix, en aquest cas de manera expressa, amb el Decret 13/2010, del Pla per el dret a l'habitatge de 2009-2012, abans esmentat. De fet, en el seu article 1 ja s'adverteix que té per objecte "establir i desenvolupar el Pla per al dret a l'habitatge de Catalunya de 2009-2012 d'acord con les previsions del títol V de la Llei –catalana– 18/2007...(i al mateix temps té per objecte)... també la gestió de les ajudes que preveu el Reial Decret 2066/2008... pel qual s'aprova el Pla estatal d'habitatge i rehabilitació 2009/2012". Amb aquesta doble finalitat, en aquest Decret es regulen de la mateixa manera les mateixes submatèries que en els Plans estatals aplicats a Catalunya. Per exemple, les ja esmentades condicions dels beneficiaris o el llindar de renda que dóna dret a obtenir ajudes.

Des de la perspectiva l'eficiència, certament es podria argumentar que aquestes duplicitats permeten que les polítiques d'ajut assoleixin un abast superior, una cobertura més àmplia, ja que on no arriba l'Estat ho fa la Generalitat i viceversa. Tanmateix, a l'hora de valorar aquestes duplicitats cal tenir present que les polítiques d'habitatge estatal i autonòmiques poden no coincidir i, fins i tot, ser antagòniques i aquesta possibilitat, feta realitat en múltiples ocasions, provoca ineficiències. Es podria contraargumentar que les comunitats autònomes no estan obligades a subscriure els convenis per tal d'aplicar els Plans estatals a la seva comunitat autònoma; tanmateix, la

necessitat de recursos de les comunitats autònomes a la pràctica redueix molt la seva llibertat de decisió. La solució d'aquests problemes, com en la majoria dels casos de duplicitats, passaria per atribuir les polítiques d'ajut –i els recursos econòmics corresponents– a un únic ens, que al nostre parer hauria de ser la comunitat autònoma per tal d'evitar el buidament d'una competència autonòmica, fet que no es produiria reduint l'abast de la competència estatal de l'art. 149.1.13 CE. En definitiva, si l'Estat volgués continuar realitzant accions de foment en aquesta matèria, s'hauria de limitar a fer transferències de capital o a donar subvencions territorialitzant dels fons corresponents i assenyalant els objectius genèrics als que s'han de destinar.

8.2 Normes tècniques sobre qualitat, habitabilitat, innovació i sostenibilitat

Pel que fa les normes tècniques sobre qualitat, habitabilitat, innovació tecnològica i sostenibilitat, malgrat que, com hem dit, l'EAC les atribueix en exclusiva a la Generalitat, a la pràctica aquesta competència ha quedat en gran mesura reduïda a una competència de mera execució com a conseqüència de l'extensió i el detall extraordinari que l'Estat ha donat a la seva normativa, dictada en aquest cas a partir de les seves competències bàsiques en matèria de sanitat, medi ambient i règim miner i energètic i continguda, en essència, en la Llei 38/1999, de 5 de novembre, d'Ordenació de l'Edificació, el Reial Decret 314/2006, de 17 de març, que aprova el Codi tècnic de l'edificació i en centenars d'ordres ministerials bàsiques.

En aquest àmbit material, la normativa autonòmica que no té un contingut merament organitzatiu es redueix a unes poques normes genèriques sobre la qualitat del parc immobiliari d'habitatges, que es contenen en la Llei 18/2007 del dret a l'habitatge de Catalunya i en el Decret 21/2006, de 14 de febrer, pel qual es regula l'adopció de criteris ambientals i d'ecoeficiència en els edificis. I, com no podia ser altrament atesa l'exhaustivitat de la normativa estatal,

aquesta esgarriada regulació de la Generalitat ha generat duplicitats amb les normes estatals.

Així, per exemple, en el Decret 21/2006, que acabem de citar, es fixen els paràmetres d'ecoeficiència que han de respectar els edificis en relació a l'aigua, a l'energia, els materials i sistemes constructius i els residus. Doncs bé, aquesta regulació coincideix pel que fa al seu objecte amb objectes regulats en el Reial Decret 314/2006 que estableix el codi tècnic de l'edificació i té un contingut molt similar al contingut d'aquest Reial Decret. Entre els molts exemples d'aquesta duplicitat, es pot esmentar el relatiu a la regulació quasi idèntica de la contribució solar mínima d'aigua calenta sanitària (secció HE 4 del Reial Decret i art. 4 del Decret de la Generalitat). De fet, una de les diferències entre ambdues normes rau, paradoxalment, en el fet que el Reial decret bàsic és més detallat que el decret autonòmic que el "complementa".

En aquest àmbit de les normes tècniques, la duplicitat normativa també és perceptible, per exemple, en la regulació dels laboratoris d'assaigs de materials de la construcció i entitats de control de qualitat de l'edificació.

9. Indústria

En la matèria d'indústria, i més específicament en la de seguretat industrial que es la que aquí analitzarem, són fàcils de detectar nombroses duplicitats tant en acte com en potència. Això darrer és així perquè la legislació estatal i l'autonòmica permeten més duplicitats d'aquelles que a la pràctica es produeixen degut al fet que la Generalitat no ha dictat –per manca de "espai" suficient– una part de la normativa que legalment podia dictar.

L'article 139 EAC atribueix a la Generalitat la competència exclusiva sobre la matèria d'indústria i en particular sobre la seguretat de les activitats, de les instal·lacions, dels equips, dels processos i dels productes industrials i la regulació de les activitats industrials que puguin produir impacte en la seguretat o la salut de les persones.

La Constitució no reserva expressament a l'Estat cap competència específica en matèria d'indústria. Tanmateix, l'Estat ha aprovat una Llei d'indústria –la 21/1992, de 16 de juliol–, amb els reglaments corresponents, a banda d'una ingent quantitat de reials decrets. La Llei, que segons el seu article 1 es fonamenta en els articles 149.1.1. i 149.1.13 CE, té un abast material molt ampli, com es posa de manifest ja en el segon article en declarar entre les seves finalitats les de “la protecció de l'exercici de la llibertat d'empresa industrial”, “la modernització, promoció industrial i tecnològica, innovació i millora de la competitivitat”, “la responsabilitat industrial”, “la seguretat i qualitat industrials” i “contribuir a compatibilitzar l'activitat industrial amb la protecció del medi ambient”. La normativa estatal de desenvolupament corrobora aquesta vocació omnicomprensiva de la Llei, inclòs el subàmbit de la seguretat industrial que és el que aquí ens ocupa.

Concretament, el títol III de la Llei es dedica a la seguretat i qualitat industrial. S'hi regula, en primer lloc, l'objecte i la finalitat de les activitats de prevenció i protecció pròpies de la seguretat industrial, els riscos objecte d'aquestes activitats, les obligacions genèriques i els requisits que han de complir les instal·lacions, equips, activitats i productes industrials, així com la seva utilització i funcionament, la possibilitat que les administracions públiques acordin la retirada de productes i estableixin plans de seguretat específics en relació a instal·lacions industrials d'alt risc potencial.



Es preveu, en segon lloc, l'existència d'uns importants reglaments de seguretat que han d'especificar, entre d'altres, les condicions tècniques o requisits de seguretat que han de complir les instal·lacions, els equips, els processos, els productes industrials i la seva utilització, així com els procediments tècnics d'avaluació i les mesures que els titulars han d'adoptar per a la prevenció de riscos. La Llei, emprant una mena de criteri de supraterritorialitat, no previst en el bloc de la constitucionalitat, estableix que “los Reglamentos de Seguridad Industrial de ámbito estatal se aprobarán por el Gobierno de la Nación, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas, con competencia legislativa sobre industria, puedan introducir requisitos adicionales sobre las mismas materias cuando se trate de instalaciones radicadas en su territorio”.

Finalment, també regula l'activitat de control de les administracions públiques i els organismes de control. Així mateix, aplicant també criteris de supraterritorialitat, preveu que “sens perjudici” de les actuacions d'inspecció i control que corresponen a les comunitats autònomes en el seu respectiu àmbit territorial, el Ministeri d'Indústria pot promoure, en col·laboració amb les respectives comunitats autònomes, plans i campanyes de “carácter nacional” de comprovació per mostreig de les condicions de seguretat, que correspondrà executar a les comunitats autònomes en el seu respectiu territori. Els reglaments que desenvolupen la Llei concreten i amplien l'abast d'aquesta regulació legal.

La Generalitat, per la seva banda, ha aprovat, entre d'altres, la Llei 12/2008, de 31 de juliol, de Seguretat Industrial i el seu reglament de desenvolupament (Decret 30/2010, de 2 de març). Aquestes disposicions regulen les mateixes qüestions que la Llei estatal ja que estableixen el marc jurídic general de la seguretat industrial a Catalunya, el règim de responsabilitat dels agents que intervenen en la gestió de la seguretat industrial, el règim jurídic dels operadors de la inspecció en matèria de seguretat industrial, el dels organismes de control



i els procediments d'autorització d'aquest organismes, així com la regulació de la funció inspectora i del règim d'infraccions i sancions. El Decret 30/2010, que desenvolupa la Llei, regula amb detall les anteriors previsions legals i, entre d'altres, preveu els diversos tipus de reglaments tècnics de seguretat industrial que ha de dictar la Generalitat.

A la pràctica, però, una part substancial de la normació relativa a la seguretat industrial es conté en els "reglaments de seguretat" pròpiament dits que ha dictat l'Estat en relació amb les instal·lacions, equipaments i productes industrials i en els centenars de reials decrets a través dels quals ha regulat, des de la perspectiva de la seguretat –entre d'altres– els diversos productes industrials, la seva homologació i el seu marcatge CE. Aquesta regulació abasta pràcticament totes les instal·lacions equipaments i productes. Té un grau de detall extraordinari, malgrat basar-se normalment en la competència bàsica de l'article 149.1.13 CE. En la seva immensa majoria es tracta de reglaments i decrets reguladors de productes que transposen i adapten normativa europea, també molt detallada.

La Generalitat no ha dictat els reglaments tècnics de seguretat als quals fa referència la legislació catalana ni, en rigor, ha introduït requisits addicionals als fixats per l'Estat. Això ha estat així possiblement perquè el detall de la normativa estatal –que no va deferir la transposició de la normativa europea ja detallada a les comunitats autònomes– no deixava espai per incorporar una nova normativa. La Generalitat s'ha limitat a dictar algunes disposicions –normalment a través d'ordres– en les quals, a banda de regles procedimentals, es completen algunes qüestions específiques dels reials decrets relacionades amb aspectes tècnics de les instal·lacions i productes, amb la inspecció i control i relatius als carnets que, en alguns casos, encara han de tenir els agents que participen en la gestió de la seguretat industrial a Catalunya. En aquest àmbits, certament limitats, s'observa també una duplicitat, que es posa

de manifest amb les modificacions que ha d'introduir la Generalitat en aquests disposicions quan l'Estat modifica els reglaments i d'altres normes de seguretat industrial, com ha succeït recentment com a conseqüència de l'adaptació de la normativa estatal a la nova regulació europea.

10. Medi Ambient, espais naturals i meteorologia

10.1 Medi ambient

En l'àmbit de la protecció del medi ambient, correspon a l'Estat establir la legislació bàsica (art. 149.1.23 CE), mentre que a la Generalitat de Catalunya li correspon el desenvolupament d'aquesta legislació bàsica, la potestat d'establir normes addicionals de protecció i l'execució de tot el bloc normatiu ambiental (art. 144.1 EAC).

Els resultats de l'exercici de les competències estatal i autonòmica han posat de manifest que en l'àmbit de la protecció del medi ambient són notables les duplicitats normatives, tant de caràcter ampli com estricte, entre l'ordenament jurídic estatal i el català.

L'existència d'aquestes duplicitats, respon en primer lloc, al fet que l'Estat ha regulat, sense pràcticament excepció, tots els àmbits que es poden considerar inclosos en la matèria ambiental, tot interpretant que eren prou rellevants com perquè calgués dictar-hi normativa bàsica; per tant, qualsevol actuació normativa de la Generalitat en matèria ambiental ha hagut d'amollar-se, en pràcticament tots els supòsits, a les bases estatals.

Sense ànim d'exhaustivitat, es poden assenyalar, com a àmbits ambientals regulats per l'Estat, els següents: residus (Llei 22/2011, de 28 de juliol, de



residus i sòls contaminats), ambient atmosfèric (Llei 34/2007, de 15 de novembre, de qualitat de l'aire i protecció de l'atmosfera), responsabilitat ambiental (Llei 26/2007, de 23 d'octubre, de Responsabilitat Mediambiental), informació i participació ambiental (Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient), intervenció administrativa d'activitats potencialment contaminants (Llei 16/2002, d'1 de juliol, de Prevenció i Control Integrats de la Contaminació), avaluació d'impacte ambiental (Reial Decret Legislatiu 1/2008, d'11 de gener, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'Avaluació d'Impacte Ambiental de projectes), avaluació de plans i programes (Llei 9/2006, de 28 d'abril, sobre avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient), contaminació acústica (Llei 37/2003, de 17 de novembre, del Soroll), medi marí (Llei 41/2010, de 29 de desembre, de protecció del medi marí) i biodiversitat (Llei 42/2007, de 13 de desembre, del Patrimoni Natural i de la Biodiversitat)⁵⁹.

En segon lloc, la regulació estatal és minuciosa i detallada, i en alguns casos gairebé exhaustiva. Un exemple el podem trobar en matèria de residus i en la Llei 22/2011, de 28 de juliol, de residus i sòls contaminats. L'extensió d'aquesta norma –que ocupa 56 pàgines dels BOE, amb un total de 56 articles, 15 disposicions addicionals, 8 disposicions transitòries, 1 disposició derogatòria, 4 disposicions finals i 12 annexes– ja apunta a la minuciositat del seu contingut,

⁵⁹ Si bé la majoria d'aquestes normes s'emparen en el títol competencial ambiental (art. 149.1.23 CE), és possible trobar-ne d'altres que es fonamenten en la competència relativa a la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE) que justifica, conjuntament amb la competència ambiental, l'actuació normativa estatal (Llei 11/1997, de 24 d'abril, d'Envasos i Residus d'Envasos; Llei 40/2010, de 29 de desembre, d'emmagatzematge geològic de diòxid de carboni).

aspecte que es veu confirmat amb la lectura del seu articulat que regula de forma prolixa tots els aspectes vinculats als residus⁶⁰.

Com es desprèn de l'anterior relació normativa, ni l'Estat ni la Generalitat de Catalunya no han aprovat una llei reguladora, amb caràcter general, de la protecció del medi ambient, per la qual cosa l'anàlisi comparatiu de les disposicions estatals i autonòmiques ha de ser forçosament sectorial. En tal sentit, la profusió de normes estatals i autonòmiques que regulen els diferents subsectors ambientals obliga a limitar l'anàlisi a algun d'aquests subsectors, sense perjudici de fer referència a d'altres regulacions quan sigui necessari per posar en relleu trets destacats de les interaccions del marc normatiu estatal i autonòmic.

D'acord amb l'assenyalat, estudiarem i confrontarem la regulació de les normes, estatal i autonòmica, en dos subsectors de gran rellevància en l'àmbit ambiental: la intervenció de les activitats potencialment contaminants, i els residus.

⁶⁰ A més, aquesta regulació amb rang de llei es veu complementada per infinitat de disposicions reglamentàries que acaben dotant d'una completa exhaustivitat a la normació estatal en matèria de residus. Es pot fer esment, a tall d'exemple, de les normes reglamentàries següents: Reial Decret 1383/2002, de 20 de desembre, sobre gestió de vehicles al final de la seva vida útil; Reial Decret 9/2005, de 14 de gener, pel qual s'estableix la relació d'activitats potencialment contaminants del sòl i els criteris i estàndards per a la declaració de sòls contaminats; Reial Decret 208/2005, de 25 de febrer, sobre aparells elèctrics i electrònics i la gestió dels seus residus; Reial Decret 1619/2005, de 30 de desembre, sobre la gestió de pneumàtics fora d'ús; Reial Decret 106/2008, de 1 de febrer, sobre piles i acumuladors i la gestió ambiental dels seus residus; Reial Decret 105/2008, de 1 de febrer, pel qual es regula la producció i gestió dels residus de construcció i demolició; Reial Decret 975/2009, de 12 de juny, sobre gestió dels residus de les indústries extractives i de protecció i rehabilitació de l'espai afectat per activitats mineres; Reial Decret 1481/2001, de 27 de desembre, pel qual es regula l'eliminació de residus, mitjançant dipòsit en abocador; Reial Decret 653/2003, de 30 de maig, sobre incineració de residus.



En matèria d'intervenció de les activitats contaminants, la norma estatal (Llei 16/2002, d'1 de juliol, de prevenció i control integrats de la contaminació) i la disposició de la Generalitat de Catalunya (Llei 20/2009, del 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats) presenten notables coincidències que configuren unes duplicitats en sentit estricte. En destacarem, en primer lloc, dues de caràcter general: les obligacions dels titulars de les activitats i la determinació dels límits d'emissió.

En tal sentit, cal fer notar que ambdues normes (arts. 5 de la Llei 16/2002 i 6 de la Llei 20/2009) regulen de manera pràcticament idèntica les obligacions dels titulars de les activitats (disposar de l'autorització ambiental; complir les obligacions de control i de subministrament d'informació; comunicar la transmissió de la titularitat de l'autorització; informar de qualsevol accident o incident que es pugui produir; col·laborar amb les actuacions de vigilància, inspecció i control) i també estableixen (arts. 7.1 de la Llei 16/2002 i 9.2 de la Llei 20/2009) els mateixos criteris per determinar el valor límit d'emissió (informació sobre les millors tècniques disponibles; característiques de les instal·lacions o activitats; condicions del medi ambient; transferència de contaminació d'un medi a un altre; naturalesa de les emissions; plans aprovats per complir normativa europea o internacional; incidència de les emissions en la salut humana). Només trobem algun aspecte puntual en el qual la regulació d'ambdues normes no és literalment coincident, com ara, en el cas de la determinació dels valors límits d'emissió, el criteri de la incidència de les emissions en les condicions generals de funcionament de la sanitat animal – que només és establert per la norma estatal– i els episodis microclimàtics – criteri que només és establert per la norma de la Generalitat–.

En segon lloc, ens fixarem en els continguts procedimentals de la normativa d'intervenció administrativa de les activitats potencialment contaminants. En tal



sentit, si examinem la regulació que efectuen ambdues normes del procediment aplicable a aquest règim d'intervenció administrativa es fa evident l'existència de duplicitats normatives en sentit estricte en tres aspectes: finalitats de l'autorització ambiental integrada, contingut i tramitació de la sol·licitud i, finalment, contingut de l'autorització ambiental.

Així, en primer lloc, les finalitats de l'autorització ambiental integrada són essencialment coincidents (integrar en sol acte d'intervenció administrativa totes les autoritzacions ambientals i coordinar l'actuació de les diferents administracions públiques) (arts. 11.1 de la Llei 16/2002 i 13 de la Llei 20/2009), si bé la norma de la Generalitat, en el marc del que estableix la Llei estatal que deixa a la decisió de les comunitats autònomes la regulació dels aspectes procedimentals necessaris per incloure les actuacions en matèria d'avaluació d'impacte ambiental, estableix com una de les finalitats de l'autorització ambiental integrar el procediment d'avaluació d'impacte ambiental.

En segon lloc, la regulació del contingut de la sol·licitud (arts. 12.1 de la Llei 16/2002 i 17.1 de la Llei 20/2009) és pràcticament coincident (projecte bàsic; informe urbanístic de l'ajuntament; determinació de les dades que gaudeixen de confidencialitat, etc), mentre que només en algun aspecte puntual podem trobar alguna diferència com ara, en el cas de la norma catalana, en el fet que també calgui aportar amb la sol·licitud la documentació sobre accidents greus.

Els tràmits a què ha d'ajustar-se el procediment iniciat amb la presentació de la sol·licitud (arts.13 a 24 de la Llei 16/2002 i 16 a 30 de la Llei 20/2009) són, essencialment, els mateixos (informació pública; informes diversos; informe de l'ajuntament en el terme del qual es vagi a instal·lar l'activitat; proposta de resolució i tràmit d'audiència; resolució; notificació i publicitat). Dues són les diferències que podem trobar entre ambdues normatives: el fet que la Llei 20/2009 incorpori els aspectes procedimentals vinculats a la integració del

procediment de declaració d'impacte ambiental i que la norma esmentada distingeixi entre proposta de resolució provisional, a la qual l'interessat pot formular al·legacions, i proposta de resolució definitiva.

També el contingut de l'autorització ambiental (arts. 22 de la Llei 16/2002 i 29 de la Llei 20/2009) és idèntic (valors límits d'emissió; prescripcions per protegir el sòl i les aigües subterrànies; prescripcions per minimitzar la contaminació a llarga distància; sistemes de tractament i control de les emissions; mesures relatives a condicions d'explotació en situacions diferents a les normals; declaració d'impacte ambiental, si s'escau; possibilitat d'excepcions temporals als valors límit d'emissió; aplicació de condicions complementàries per complir requisits de qualitat mediambiental). Com en supòsits anteriors, les diferències de contingut de l'autorització ambiental que són presents en la norma de la Generalitat es vinculen a la integració dels aspectes relatius a la declaració d'impacte ambiental i als accidents greus, tenint en compte que, com abans s'ha assenyalat, la Llei estatal deixa a la lliure decisió de les comunitats autònomes la possibilitat d'incorporar en el procediment d'autorització ambiental les actuacions relatives a l'avaluació d'impacte ambiental i de control d'accidents greus.

Enfront d'aquest conjunt d'aspectes que fan evident l'existència de duplicitats normatives entre les regulacions estatal i autonòmica, és possible trobar, en la disposició autonòmica, un àmbit que no és normat a la disposició estatal, en concret el procediment d'intervenció administrativa de les activitats amb una incidència ambiental potencialment menys intensa, les quals queden sotmeses al règim de llicència ambiental municipal o simple comunicació administrativa. En aquest aspecte, per tant, no es produeixen duplicitats normatives.

Passem, tot seguit, a analitzar el subsector ambiental dels residus i sòls contaminats. En aquesta submatèria, la confrontació de les normes estatal (Llei

22/2011, de 28 de juliol, de residus i sòls contaminats) i autonòmica (Decret Legislatiu 1/2009, de 21 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora dels residus) palesa l'existència de duplicitats regulatòries, tant en sentit estricte com en sentit ampli.

En efecte, es pot comprovar com alguns preceptes d'ambdues normes (arts. 3 i 4 de la Llei 22/2011 i 3 del Decret Legislatiu 1/2009) regulen els mateixos aspectes, com ara el concepte de residus o de subproductes, o determinades operacions de gestió (reutilització, valorització, reciclatge); es tracta de regulacions que, tot i que en la seva literalitat no són exactament coincidents, es poden considerar com duplicitats en sentit estricte. D'altra banda, cal apuntar que, curiosament, la norma bàsica estatal és més detallada, en alguns aspectes, que la norma autonòmica de desenvolupament, per exemple en la normació dels subproductes.

En altres àmbits, també es posa de manifest la superposició de regulacions entre les disposicions estatal i autonòmica. Així es fa palès en la normació de la producció, la possessió i la gestió dels residus, àmbits en els quals ambdues normes regulen les obligacions de les persones productores, posseïdores o gestores de residus (arts. 17, 18 i 20 de la Llei 22/2011 i 23 i 24 del Decret Legislatiu 1/2009). Com en el cas anterior, la regulació autonòmica es podria considerar com constitutiva d'una duplicitat en sentit estricte en la mesura que, tot i que no ho faci literalment, incorpora, en diversos aspectes, el contingut de la regulació estatal.

Altres continguts de les disposicions estatal i autonòmica constitueixen duplicitats en sentit ampli, pel fet que la norma catalana desplega la normativa bàsica, essent-ne un exemple la regulació de les competències de les entitats locals (arts. 12.5 de la Llei 22/2011 i 42 a 54 del Decret Legislatiu 1/2009) o del

règim sancionador (arts. 45 a 56 de la Llei 22/2011 i 72 a 128 del Decret Legislatiu 1/2009).

Finalment, els àmbits en què es podria considerar que el legislador autonòmic no s'ha de subjectar a les bases estatals en matèria de protecció del medi ambient són estrictament de caràcter organitzatiu, com pot ser la regulació de l'Agència de Residus de Catalunya (arts. 56 a 70 del Decret Legislatiu 1/2009)⁶¹.

Un darrer apunt que cal formular en relació amb les dues disposicions ambientals estatals analitzades, en matèria d'intervenció de les activitats potencialment contaminants i de residus, és el seu vincle directe amb el dret europeu, en la mesura que ambdues normes incorporen sengles directives de la Unió Europea. En concret, la Llei 22/2011, de 28 de juliol, de residus i sòls contaminats, incorpora la Directiva 2008/98/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 19 de novembre del 2008, sobre els residus, mentre que la Llei 16/2002, d'1 de juliol, de Prevenció i Control Integrats de la Contaminació, incorpora la Directiva 96/61/CE del Consell, de 24 de setembre, relativa a la prevenció i al control integrat de la contaminació⁶².

En aquests dos supòsits l'Estat ha incorporat, de forma íntegra, la regulació de les normes europees, de tal manera que aquestes han acabat determinant, en gran mesura, el contingut i abast de la normativa bàsica estatal⁶³. Cal fer notar,

⁶¹ És cert, però, que en matèria organitzativa poden ser d'aplicació les bases estatals en matèria de règim jurídic de les administracions públiques de l'art. 149.1.18 CE.

⁶² Aquesta Directiva ha estat derogada per la Directiva 2008/1/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 15 de gener de 2008, relativa a la prevenció i al control integrats de la contaminació.

⁶³ També en altres subsectors ambientals la Unió Europea ha aprovat directives que, posteriorment, són incorporades de forma completa i íntegra per l'Estat. Per la seva banda, la

en tal sentit, que el detallisme de les directives europees ha constituït un factor que ha contribuït al caràcter prolix de les disposicions estatals. Aquesta prolixitat normativa ha comportat, en determinats supòsits, l'absència de regulació autonòmica, atès que en algunes submatèries no existeix, pràcticament, un espai que quedi lliure de normació perquè la Generalitat de Catalunya pugui establir una regulació que li permeti establir polítiques pròpies o adaptar les polítiques europees, i no limitar-se a normar aspectes puntuals, procedimentals o organitzatius. En aquest punt, els exemples d'àmbits materials objecte de la regulació minuciosa estatal i d'absència de normació per part de la Generalitat, són també diversos; es pot fer esment de la responsabilitat ambiental (Llei 26/2007, de 23 d'octubre, de Responsabilitat Mediambiental) i la informació i la participació ambiental (Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient).

10.2 Espais naturals

Generalitat, malgrat que li correspon desplegar el dret europeu en l'àmbit de les seves competències (art. 113 EAC), es limita, en la majoria de supòsits, a adoptar un paper secundari i accepta que sigui l'Estat el que incorpori formalment el Dret europeu. Es poden posar com exemples la responsabilitat ambiental (Directiva 2004/35/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 21 d'abril de 2004, sobre responsabilitat mediambiental en relació amb la prevenció i reparació de danys mediambientals, incorporada per la Llei 26/2007, de 23 d'octubre, de Responsabilitat Mediambiental), la protecció de l'ambient atmosfèric (Directiva 2009/31/CE del Parlament Europeu i del Consell de 23 d'abril de 2009 relativa a l'emmagatzematge geològic de diòxid de carboni, incorporada per la Llei 40/2010, de 29 de desembre, d'emmagatzematge geològic de diòxid de carboni) i la protecció del medi marí (Directiva 2008/56/CE del Parlament Europeu i del Consell de 17 de juny de 2008, per la qual s'estableix un marc d'acció comunitària per a la política del medi marí, incorporada per la Llei 41/2010, de 29 de desembre, de protecció del medi marí).

En matèria d'espais naturals, l'article 144.2 EAC atribueix a la Generalitat la competència exclusiva, mentre que l'acció normativa estatal s'empara en el títol competencial ambiental de l'art. 149.1.23 CE.

La norma estatal d'aplicació en matèria d'espais naturals (Llei 42/2007, de 13 de desembre, del Patrimoni Natural i de la Biodiversitat) presenta dos dels trets característics que hem posat en relleu en relació a les normes ambientals de l'Estat: relació directa amb el dret europeu i exhaustivitat de la regulació que condueix a duplicitats normatives amb les disposicions de la Generalitat.

En efecte, en primer lloc cal assenyalar que la Llei 42/2007, de 13 de desembre, incorpora la regulació de les Directives 79/409/CEE del Consell, de 2 d'abril de 1979, relativa a la conservació de les aus silvestres, i 92/43/CEE del Consell, de 21 de maig de 1992, relativa a la conservació dels hàbitats naturals i de la fauna i flora silvestres.

En segon lloc, la comparació entre la Llei estatal i la Llei del Parlament de Catalunya 12/1985, de 13 de juny, d'Espais Naturals, reflecteix l'existència de diverses duplicitats normatives. N'és un exemple la regulació la tipologia d'espais naturals de protecció especial (l'article 29 de la Llei 42/2007 regula l'existència de parcs, reserves naturals, àrees marines protegides, monuments naturals i paisatges protegits, mentre que l'article 21.1 de la Llei 12/1985 preveu els parcs nacionals, paratges naturals d'interès nacional, reserves naturals i parcs naturals); i com a duplicitats normatives en sentit estricte cal fer referència a la regulació, estatal i autonòmica, de les zones especials de conservació i zones de protecció especial per als ocells (arts. 42 a 44 Llei 42/2007 i 34.bis i ter Llei 12/1985).

10.3 Meteorologia

Per últim, en matèria de meteorologia la norma estatal és de caràcter organitzatiu (Reial Decret 186/2008, de 8 de febrer, pel qual s'aprova l'Estatut de l'Agència Estatal de Meteorologia) en correspondència amb el títol competencial estatal que recau sobre el servei meteorològic (art. 149.1.20 CE), mentre que la disposició de la Generalitat té un abast més ampli, que no es limita al simplement organitzatiu (Llei 15/2001, de 14 de novembre, de meteorologia), la qual cosa també concorda amb el fet que el títol competencial estatutari no es circumscriu a l'aspecte estrictament organitzatiu, sinó que fa referència a altres objectes de la competència autonòmica, com ara l'elaboració de la cartografia climàtica o el control de les situacions meteorològiques de risc (art. 144.5 EAC).

No es produeixen, doncs, en aquest àmbit duplicitats normatives més enllà del fet que ambdues normes regulen organismes públics estatals i autonòmics que exerciran les respectives competències en matèria de meteorologia (Agència Estatal de Meteorologia i Servei Meteorològic de Catalunya).

11. Mitjans de comunicació social i serveis de contingut audiovisual

En aquesta matèria les duplicitats normatives es produeixen en tres àmbits: d'una banda en relació a un seguit de preceptes de la normativa estatal que atribueixen funcions a les autoritats independents de les comunitats autònomes i que es solapen amb la normativa dictada per la Generalitat sobre la mateixa qüestió; en segon lloc, en relació a les bases estatals que defineixen les bases del servei públic de comunicació audiovisual i del règim jurídic dels prestadors d'aquest servei públic i, finalment, les duplicitats que deriven del fet que tant l'Estat com la Generalitat regulen a Catalunya serveis de comunicació

audiovisual, malgrat que es tracta de serveis que tenen un abast territorial diferent⁶⁴.

La normativa estatal en aquesta matèria està continguda primordialment en la Llei 7/2010, de 31 de març, General de la Comunicació Audiovisual. Per la seva banda, la Generalitat amb la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya es va avançar a l'Estat en aprovar una llei general en la matèria. Prèviament, ja s'havia avançat en regular una autoritat independent que vetllés pel respecte dels drets i les llibertats reconeguts en la CE i en l'EAC i garantís el compliment de la normativa reguladora de la programació i la publicitat i de les condicions de les concessions mitjançant la Llei 2/2000, de 4 de maig, del Consell de l'Audiovisual de Catalunya.

Doncs bé, la Llei estatal esmentada, que es dicta essencialment a l'empara de la competència bàsica sobre mitjans de comunicació social de l'art. 149.1.27 CE i transposant o desenvolupant dret europeu, atribueix a les autoritats independents de les comunitats autònomes les següents funcions: els articles 9.2 i 4 i 12.3, les tasques de control dels continguts audiovisuals; l'article 33.2 i 3 estableix que han de ser aquestes autoritats les que han de rebre les comunicacions i atorgar les llicències corresponents; l'article 33.4 pressuposa que han de ser les autoritats audiovisuals competents les que han de gestionar els registres de prestadors del servei de comunicació audiovisual; l'article 41. 2 i 3 atribueix el control de la gestió i del compliment de la funció del servei públic i l'article 43.9 estableix que les autoritats independents són les que han de determinar un procediment de control periòdic del finançament públic que rebin els prestadors del servei públic.

⁶⁴ Igualment cal tenir en compte que la regulació dels serveis de competència de la Generalitat ha de respectar les bases establertes per l'Estat.



Aquests preceptes dupliquen els preceptes de la legislació catalana següents: l'article 50 que estableix que la convocatòria dels concursos per a l'atorgament de les llicències establertes per aquesta llei correspon al Consell de l'Audiovisual de Catalunya; l'article 60 que estableix que la prestació dels serveis de comunicació audiovisual mitjançant altres tecnologies que l'espectre radioelèctric és sotmesa a un règim de comunicació prèvia al Consell de l'Audiovisual de Catalunya i, en general, amb les funcions atribuïdes a aquesta autoritat a l'article 115⁶⁵ i també les correlatives previstes a la Llei 2/2000, de 4 de maig, del Consell de l'Audiovisual de Catalunya. Aquesta normativa catalana es dicta, en part, en virtut de la competència exclusiva de la Generalitat sobre la organització de la prestació del servei públic de comunicació audiovisual de la Generalitat i d'àmbit local –art. 146.1. a) EAC– i, l'altra part, en virtut de la

⁶⁵ Article 115 de la Llei 22/2005. Funcions

“El Consell de l'Audiovisual de Catalunya, a més de les que li atribueix la Llei 2/2000, del 4 de maig, té les funcions següents:

- a) Vetllar pel respecte dels drets i les llibertats en l'àmbit de la comunicació audiovisual.
- b) Vetllar pel respecte del pluralisme polític, religiós, social, lingüístic i cultural, i també per l'equilibri territorial adequat en el conjunt del sistema audiovisual de Catalunya.
- c) Vetllar pel compliment de les missions de servei públic i especialment de les que estableix el contracte programa i informar-ne el Parlament.
- d) Instar l'òrgan competent de l'Administració de la Generalitat a exercir les funcions inspectores establertes per l'article 130.2.
- e) Atorgar les llicències que habiliten per a prestar el servei de comunicació audiovisual i garantir-ne el compliment de les condicions.
- f) Garantir el compliment de les obligacions dels prestadors de serveis de comunicació audiovisual derivades del que estableixen aquesta llei i les altres disposicions aplicables.
- g) Exercir la potestat d'inspecció, control i sanció que li atribueix aquesta llei.
- h) Posar en coneixement de les autoritats competents les infraccions que adverteixi respecte al compliment pels prestadors de serveis de comunicació audiovisual o altres persones de les obligacions establertes per la normativa audiovisual i de la societat de la informació, quan es tracti d'activitats audiovisuals no incloses en l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei.”

competència compartida en aquesta mateixa matèria –art. 146.1.b) i 146.2 EAC–.

Les duplicitats derivades de la definició del servei públic de comunicació audiovisual, de la seva funció i control, dels límits dels prestadors del servei públic audiovisual de titularitat pública i del finançament dels prestadors es troben fonamentalment en els articles 40 a 43 de la Llei estatal⁶⁶ i els 23 a 34 de la Llei catalana. Es tracta d'una duplicitat que segueix el model ja analitzat de les bases-desenvolupament, en el qual també s'observa un grau important de detall en les bases⁶⁷ i una notable extensió material. Les dues normatives regulen, entre d'altres, els drets del públic de la comunicació audiovisual i els dels prestadors de serveis de comunicació audiovisual, el règim jurídic dels prestadors del servei de comunicació audiovisual, el servei públic de comunicació audiovisual, les autoritats independents respectives i el règim sancionador. De fet, cal destacar que en aquesta matèria, com succeeix en

⁶⁶ Els articles 40, 42 i 43 de la Llei estatal han estat modificats per la Llei 6/2012, d'1 d'agost, de modificació de la Llei 7/2010, de 31 de març, General de la Comunicació Audiovisual, per flexibilitzar les modalitats de gestió dels serveis públics de comunicació audiovisual autònoms. D'aquestes modificacions, cal destacar que la llei, amb la finalitat de garantir un millor compliment de la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, estableix una sèrie d'obligacions per als prestadors de titularitat pública del servei públic de comunicació audiovisual d'àmbit autòmic, entre les quals es pot destacar la fixació d'un límit màxim de despesa per a l'exercici econòmic de què es tracti que no es pot excedir i l'obligació de presentar un informe anual davant l'òrgan competent de la comunitat autònoma en el qual es posi de manifest que la gestió d'aquestes televisions s'adequa als principis de l'esmentada Llei Orgànica, previsions que incideixen en la competència exclusiva de la Generalitat sobre l'organització de la prestació del servei públic de comunicació audiovisual de la Generalitat ex article 146.1 a) EAC.

⁶⁷ Per exemple, l'article 41.1 de la Llei 7/2010, de 31 de març, estableix que els objectius generals de la funció de servei públic s'hauran d'establir normativament per a un període de nou anys i que el seu desenvolupament i concreció es durà a terme per termini inferiors mitjançant la subscripció de contractes programa.

moltes altres, la legislació dictada per la Generalitat no regula cap subàmbit material i, en general, cap aspecte concret en el qual no hi hagi també una regulació bàsica estatal⁶⁸.

Finalment, pel que fa a la duplicitat derivada de l'abast territorial del servei de comunicació audiovisual, cal destacar que l'Estat regula –i exerceix les funcions executives– en relació a la comunicació audiovisual de cobertura estatal o, més precisament, en relació als serveis de comunicació audiovisual que es presta per a un públic de més d'una comunitat autònoma⁶⁹. Aquest punt de connexió territorial, notablement afavoridor de les competències estatals⁷⁰, podria no ser coincident amb una possible interpretació de l'article 146.1.b) de l'EAC que atribueix a la Generalitat la competència compartida sobre tots els serveis de

⁶⁸ Cal tenir en compte que alguns preceptes de la Llei catalana 22/2005 continguts al Títol V relatiu a la regulació dels continguts audiovisuals i al Títol VI que regula la publicitat, la televenda i el patrocini, no desenvolupen la Llei estatal 7/2010, sinó la Llei 25/1994, de 12 de juliol, per la qual s'incorpora a l'Ordenament Jurídic Espanyol la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinació de disposicions legals, reglamentàries i administratives dels Estats membres, relatius a l'exercici d'activitats de radiodifusió televisiva que també es dicta a l'empara de l'article 149.1.27 CE.

⁶⁹ Així ho estableix l'article 2.3 de la Llei estatal 7/2010 que defineix el concepte de servei de comunicació audiovisual de cobertura estatal:

“Se considera servicio de comunicación audiovisual de cobertura estatal:

- a) El servicio público de comunicación audiovisual cuya reserva para la gestión directa haya sido acordada por el Estado.
- b) El servicio de comunicación audiovisual cuya licencia haya sido otorgada por el Estado.
- c) El servicio de comunicación audiovisual que se presta para el público de más de una Comunidad Autónoma.

Sin embargo, no será considerado de cobertura estatal en los supuestos de desbordamientos naturales de la señal en la emisión para el territorio en el cual se ha habilitado la prestación del servicio.”

⁷⁰ Cal tenir present en alguns estats federals, com Alemanya, aquestes competències pertanyen en exclusiva als estats membres i no a la federació.

comunicació que “es distribueixin al territori de Catalunya”, sense precisar que ho ha de fer “exclusivament”. En qualsevol cas, pel que aquí interessa, cal constatar que a Catalunya tant l'Estat com la Generalitat exerceixen les seves competències sobre serveis de comunicació que actuen en el territori català.

12. Règim local

12.1 Plantejament general

En aquest àmbit competencial es detecta també una duplicitat normativa molt generalitzada. Són pocs, com veurem immediatament, els aspectes d'aquesta matèria respecte dels quals el legislador estatal ha considerat que no requerien un tractament uniforme i els ha deixat a la lliure disposició de les comunitats autònomes. A més, com també és habitual, les bases tenen un notable detall, malgrat que varia en funció de les diverses submatèries, de manera que la intensitat de les duplicitats també varia segons el sector material de què es tracti.

Així mateix, cal destacar d'entrada que de moment no ha tingut cap repercussió, pel que fa a l'extensió i a la intensitat de les duplicitats, el fet que en aquest àmbit competencial l'EAC hagi atribuït a la Generalitat la competència exclusiva sobre determinades submatèries, mentre que la resta les qualifica de competències compartides⁷¹. De moment, com succeeix en

⁷¹ Les submatèries sobre les quals l'EAC atribueix competència exclusiva a la Generalitat són les següents:

“a) Les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, i també les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i la col·laboració entre els ens locals i entre aquests i l'Administració de la Generalitat, incloent-hi les diverses formes associatives, mancomunades, convencionals i consorcials.



d'altres matèries, la diversa configuració estatutària, el fet que unes submatèries siguin exclusives i la resta compartides, és una dada perfectament irrellevant pel legislador bàsic estatal. Com hem apuntat abans, l'exclusivitat no solament és "impròpia" en el sentit que el legislador estatal pot entrar a regular qualsevol dels aspectes materials inclosos, en principi en una matèria de competència autonòmica que estimi que formen part d'una matèria estatal confrontant, sinó que és "impròpia" també en un sentit més fort: en aquest casos, l'extensió i la intensitat de les bases pot ser exactament igual que quan el legislador estatal es troba enfront d'una competència autonòmica merament de desenvolupament legislatiu.

Enfront de les tesis que proposen enfortir la internalització del règim local en el si de les comunitats autònomes, s'imposa avui la concepció que defensa el caràcter bifront del règim local que sosté que tant l'Administració de l'Estat com la de les comunitats autònomes es poden relacionar, indistintament, amb els ens locals i propicia, en conseqüència, no només l'existència de duplicitats executives sinó també normatives.

Per comprovar l'existència d'aquests duplicitats, es limitarem a analitzar les normes, estatal i autonòmica, que regulen amb caràcter general del règim local: la Llei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Règim Local (LRBL) i el Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (LMC). Analitzarem en primer lloc

b) La determinació de les competències i de les potestats pròpies dels municipis i dels altres ens locals, en els àmbits especificats per l'article 84.

c) El règim dels béns de domini públic, comunals i patrimonials i les modalitats de prestació dels serveis públics.

d) La determinació dels òrgans de govern dels ens locals creats per la Generalitat i el funcionament i el règim d'adopció d'acords d'aquests òrgans.

e) El règim dels òrgans complementaris de l'organització dels ens locals."

l'extensió material de les bases i després la intensitat de les duplicitats detectades.

12.2 Extensió material de les bases

L'extensió que el legislador estatal ha donat a les bases es fa palesa, per exemple, en la regulació de diversos aspectes, com ara: les competències i les potestats administratives dels municipis i dels ens locals, en general; l'organització interna dels municipis (òrgans que els componen, atribucions d'aquest òrgans, designació dels seus membres); el règim de funcionament dels òrgans col·legiats locals (periodicitat de les reunions, regles de funcionament de les sessions, règim d'adopció d'acords i normativa que els és aplicable, procediment d'impugnació); el règim d'organització dels municipis de gran població; el règim d'informació i participació ciutadana; l'estatut dels membres de les corporacions locals i la gestió econòmicofinancera, entre d'altres.

De fet, entre els pocs àmbits en els quals el legislador autonòmic no troba bases estatals es pot fer esment de diversos preceptes del Títol II de la LMC (*Del territori, la denominació, la capitalitat i els símbols dels ens locals*) que no són reproducció ni desenvolupament d'una base continguda a la LBRL, com ara l'article 21 (foment de mancomunitats), article 22 (reforma de l'organització municipal), article 23 (informe d'òrgans col·legiats) i article 24 (modificació de demarcacions comarcals). Tampoc ho són els articles 30 a 35 d'aquest mateix títol relatius a canvis i delimitació de capitalitat (llevat allò previst a l'article 14 LBRL) ni els articles 36 a 38 sobre els símbols dels ens locals.

En matèria de patrimoni, obres, activitats, serveis i contractació, hi ha diversos preceptes que no es poden considerar, almenys de forma expressa i evident, com un desenvolupament de la LBRL. Es poden destacar els articles 234 i 235

LMC relatius a obres i projecte d'obres; l'article 236 bis relatiu a la finestra única i els articles 238 a 242 que preveuen i regulen l'activitat de foment de les entitats locals⁷².

En darrer lloc, cal apuntar que és possible trobar també regulacions en matèria organitzativa i de funcionament dels ens locals que no responen a bases en matèria de règim local, com ara la denominació dels membres de les corporacions locals de Catalunya i els seus tractaments (article 169 LMC), els mitjans de suport dels regidors i grups municipals (article 170 LMC), les sessions de la comissió de govern i de les comissions d'estudi, informe o consulta (articles 99 i 100 LMC), la convocatòria dels òrgans col·legiats (article 103 LMC), l'ordenació de les propostes i dels debats (articles 104 a 109 LMC), el dret de petició (article 157 LMC) i l'actuació integrada conjunta de les atribucions locals en procediments conjunts amb l'Administració de la Generalitat (article 152 LMC).

12.3 Intensitat de les duplicitats

En àmbit de les competències pretesament exclusives de la Generalitat farem referència, a tall d'exemple, a la relativa a la determinació de les competències i de les potestats pròpies dels municipis i dels altres ens locals en les matèries de competència de la Generalitat (article 160.1.b), i al règim dels béns de domini públic, comunals i patrimonials, i les modalitats de prestació dels serveis públics (article 160.1.c EAC).

⁷² Quant als articles 273 a 281 LMC relatius a contractació, cal dir que a la LBRL no hi ha preceptes sobre contractació. Els que hi havien van ser expressament derogats per la Llei 20/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic.

La primera de les competències esmentades requereix analitzar tres àmbits: les matèries sobre les quals els municipis han d'exercir competències, el règim jurídic aplicable a aquestes i la regulació de les corresponents potestats administratives.

En primer lloc, la regulació de les matèries en les quals el municipi ha d'exercir competències és pràcticament coincident en la norma autonòmica i en l'estatal. Així es reflecteix si confrontem l'article 25.2 LBRL i l'article 66.3 LMC que regulen les mateixes matèries (seguretat en llocs públics, protecció civil, prevenció d'incendis, protecció del medi ambient, prestació de serveis socials, urbanisme, habitatge, instal·lacions esportives, etc).

En segon lloc, la regulació dels punts essencials del règim jurídic competencial local posa de manifest que les normes estatal i de la Generalitat són coincidents. Ambdues distingeixen entre competències pròpies i delegades (articles 7.1 LBRL i 9.1, 2 i 3 LMC), estableixen un principi de reserva de llei per determinar les competències pròpies locals (articles 7.1 LBRL i 9.1 LMC) i i fixen els principis que han de regir el seu exercici, en concret els d'autonomia, de responsabilitat dels ens locals i de coordinació amb les altres administracions públiques (articles 7.2 LBRL i 9.1 LMC).

Per últim, la regulació de les potestats que corresponen als ens locals que efectua l'article 8.1 LMC (reglamentària i d'autoorganització; tributària i financera; programació o planificació; expropiatòria; investigació, atermentament i recuperació d'ofici de béns; execució forçosa i sancionadora; revisió d'ofici d'actes i acords) coincideix amb aquella que efectua la LBRL (article 4.1). L'única diferència entre ambdues regulacions podríem dir que respon a raons de tècnica legislativa, ja que el normador català ha recollit en apartat diferent (article 8.2 LMC) aspectes relatius al règim jurídic privilegiat o exorbitant que s'aplica en l'àmbit local (presumpció de legitimitat i l'executivitat dels actes

administratius; inembargabilitat de béns i drets; prelacions i preferències i prerrogatives reconegudes a la Hisenda Pública en relació amb els seus crèdits) que el legislador estatal ha inclòs, en canvi, de forma conjunta, en l'apartat que regula les potestats locals.

Passant a analitzar la segona de les competències indicades, en allò que afecta el règim dels béns de domini públic, comunals i patrimonials (article 160.1.c EAC), la comparació d'allò establert a la LBRL i a la LMC palesa l'existència de nombroses duplicitats tant de caràcter estricte, com en sentit ampli. Així, els articles 79 i 80 LBRL que defineixen els tipus de béns que poden formar part del patrimoni de les entitats locals apareixen reproduïts als articles 199-202 LMC, si bé els articles 201 i 202 inclouen, a més, un cert desenvolupament de les previsions estatals. Pel que fa a l'alteració jurídica dels béns locals, l'article 204 LMC reproduïx l'article 81 LBRL, alhora que també introdueix una regulació més detallada. El mateix succeeix amb els articles 226 i 227 LMC relatius a l'atermenament i a la defensa dels béns de domini públic i patrimonials que reproduïxen, i també desenvolupen, la regulació dels articles 82 i 83 LBRL.

Pel que fa a les modalitats dels serveis públics, l'examen de la LMC reflecteix que es produeixen duplicitats, tant en sentit estricte –com ara respecte de les formes que poden adoptar els serveis públics (articles 249 LMC i 85 LBRL) o en relació amb la normació de les societats mercantils (articles 255 LMC i 85 ter LBRL)– com en sentit ampli –regulació dels consorcis que desenvolupa la normativa estatal bàsica (articles 269 a 272 LMC en relació amb l'article 87.1 LBRL)–. En canvi, els articles 246 a 248 LBRL relatius a la creació, l'organització, la supressió, la reglamentació dels serveis i la igualtat en l'accés no responen a cap base continguda a la LBRL.

Pel que fa als àmbits de competència compartida trobem també duplicitats de diferent intensitat.

Entre les duplicitats intenses, és a dir, aquelles en les que les normacions estatal i autonòmica tenen un contingut, una extensió material i un detall molt semblants es poden citar les següents:

Les que afecten a l'organització municipal. En efecte, partint de la determinació que el govern i administració municipal corresponen a l'ajuntament, integrat per l'alcalde i regidors, excepte en els municipis que funcionin en règim de consell obert (articles 19.2 LBRL i 47 LMC), ambdues normatives regulen els òrgans de l'ajuntament. En tal sentit, els òrgans previstos amb caràcter bàsic per la norma estatal bàsica (alcalde, tinents d'alcalde i el ple; comissió especial de comptes; junta de govern local en municipis amb població superior a 5.000 habitants, i, en determinats supòsits, la Comissió Especial de Suggestions i Reclamacions, i un òrgan d'estudi dels assumptes que s'hagin de sotmetre al ple i de seguiment de la gestió de l'alcalde) (article 20.1 LBRL), són reproduïts per la Llei catalana que també preveu la possible existència d'altres òrgans (comissions d'estudi, informe o consulta; òrgans de participació ciutadana; síndic municipal de greuges; consell assessor urbanístic; junta local de seguretat) (article 48.2 LMC), alhora que precisa que una comissió de govern existirà necessàriament en els municipis que siguin capital de comarca, amb independència del nombre d'habitants (article 48.1 LMC).

Si ens endinsem en les atribucions dels òrgans de govern municipal, podem comprovar que les regulacions, estatal i autonòmica de les funcions de l'alcalde, del ple i dels tinents d'alcalde, són gairebé idèntiques, com tot seguit veurem. Primerament, cal assenyalar que les atribucions de l'alcalde (representatives, de direcció del govern i l'administració municipal, gestió

econòmica, de personal, contractació, urbanística, etc) són essencialment les mateixes (articles 21.1 LBRL i 52.2, 3 i 4 LMC).

També les funcions del ple són pràcticament coincidents en ambdues normatives (articles 22.2, 3 i 4 LBRL i 52, apartats 2, 3 i 4, LMC) (fiscalització dels òrgans de govern, urbanístiques, gestió econòmica, personal, patrimonial, etc). Fins i tot, una diferència que podem trobar entre ambdues disposicions respon al fet que part del contingut de la norma estatal, que havia estat reproduïda per la norma autonòmica, ha estat derogat, sense que aquesta derogació hagi tingut reflex en la norma autonòmica⁷³. Altres diferències són purament nominals, com ara en el cas de la junta de govern local (article 23 LBRL), la regulació de la qual és reproduïda per la LMC (article 54) amb la diferència que la junta de govern local rep el nom de comissió de govern en la normativa catalana.

Finalment, també és coincident la regulació dels tinents d'alcalde (designació i funcions) (articles 23.3 LBRL i 55 LMC), amb una petita diferència formal que respon a criteris de tècnica legislativa consistent que la norma estatal regula primer les funcions i després el nomenament, mentre que la norma autonòmica en canvia l'ordre, regulant primerament els aspectes relatius al nomenament i, tot seguit, les seves funcions. Es pot comprovar, doncs, com la possibilitat de dictar polítiques pròpies en aquests àmbits materials acaba reduïda a qüestions purament nominals o de tècnica legislativa.

Pel que fa al règim jurídic aplicable al funcionament dels ens locals, es pot constatar la coincidència en la regulació d'aspectes com ara les sessions del ple (articles 46 LBRL i 97 i 98 LMC), les sessions de la comissió especial de

⁷³ Per exemple, en matèria de contractació, l'article 52.2.n LMC atribueix al ple una competència en matèria de contractació que responia a una previsió de l'article 22.2.n LBRL que va ser derogada per la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic.

comptes (articles 116 LBRL i 101 LMC) o el règim d'adopció d'acords (articles 47 LBRL i 114 LMC).

També la normativa d'aplicació als actes i acords locals palesa l'existència de duplicitats normatives entre les disposicions estatal i autonòmica, reflectida en la regulació de l'executivitat dels actes locals (article 172 LMC), la fi de la via administrativa (article 172 LMC), la revisió de disposicions, actes i acords (article 173 LMC), la responsabilitat patrimonial (article 174 LMC), el conflicte d'atribucions (article 176 LMC) i el procediment per a l'aprovació d'ordenances locals (article 178.1 LMC), que son pràcticament iguals als articles 49, 50.1, 50.2, 51, 52, 53 i 54, LBRL, respectivament⁷⁴.

En la mateixa línia, i en relació amb la impugnació d'actes i acords, ambdues normatives, tot partint de l'atribució als tribunals del control de la legalitat dels acords i actes de les entitats locals (articles 6.2 LBRL i 7.2 LMC), contenen una regulació amb grans punts d'intersecció entre la normativa estatal (articles 63 a 66 LBRL) i la de la Generalitat en aspectes com ara els subjectes legitimats (article 180 LMC), la impugnació davant la jurisdicció contenciosa administrativa d'actes o acords que vulneren l'ordenament jurídic (articles 182 LMC) i l'ampliació d'informació (article 183 LMC).

En matèria de personal, la regulació més extensa i detallada de la LBRL és la relativa als funcionaris amb habilitació de caràcter nacional, competència de l'Estat. Pel que fa a la resta del personal local, existeixen duplicitats entre la regulació de la LBRL (articles 89 a 96) i la regulació de la LMC de les plantilles i relacions de llocs de treball (article 283.1 i 2 LMC), registre de personal (article 284.1 LMC), ofertes d'ocupació (article 285.1 LMC), selecció de personal

⁷⁴ En canvi, l'article 179 LMC sobre l'informe previ de secretari i interventor per adoptar determinats acords no respon a una base estatal.

(article 286.1 LMC), formació dels funcionaris (article 293), retribucions (article 298) i jornada de treball (article 299)

Per finalitzar amb les duplicitats en sentit estricte, en destacarem dues més: el padró i els drets i deures que s'atribueixen als veïns. La regulació del padró en ambdues normatives (articles 15 a 17 LBRL i 39 a 42 LMC) és pràcticament idèntica (obligació d'inscriure's en el padró; relació entre el padró, la població del municipi i la condició de veí; dades que hi han de constar i gestió de l'ajuntament), mentre que la relació de drets i deures dels veïns és també gairebé la mateixa –fins i tot amb els mateixos redactats– en ambdues disposicions (articles 18.1 LBRL i 43 LMC).

En canvi les duplicitats són menys intenses, per exemple, en els àmbits relacionats amb la creació d'entitats locals. Així, en els aspectes relatius a la creació i supressió de municipis, i l'alteració de termes municipals, es produeix una duplicitat en sentit ampli en la mesura que la norma estatal estableix que es regularan per la legislació de les comunitats autònomes sobre règim local (article 13.1 LBRL) i només determina els criteris generals que hauran de respectar-se: nuclis de població territorialment diferenciats, suficiència de recursos i no disminució en la qualitat dels serveis prestats (article 13.2 LBRL). En aquest marc, la Generalitat ha precisat els requisits per crear nous municipis per segregació (article 15.1 LMC).

Respecte de la creació d'altres entitats locals, les previsions de la LBRL són genèriques, tant pel que fa les comarques (article 42 LBRL) i les àrees metropolitanes (article 43 LBRL), com en relació amb les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi (article 45 LBRL), mentre que la LMC desenvolupa



les seves previsions (articles 84 a 86, 94 a 96 i 79 a 81, respectivament)⁷⁵, si bé reproduïx part de la regulació estatal per motius –cal presumir– de fer més intel·ligible la norma.

En relació amb els règims especials, la LBRL conté una previsió genèrica sobre les característiques que poden tenir els municipis als quals puguin ser d'aplicació aquests règims (article 30 LBRL), mentre que la regulació catalana precisa quins són aquests municipis de règim especial –entre d'altres, els de muntanya, els turístics, els historicoartístics i els industrials (article 72.1 i 2 LMC)– i regula els seus trets essencials (articles 74 a 78 LMC)⁷⁶.

En altres àmbits, també trobem duplicitats en sentit ampli, com ara en allò relatiu a les relacions administratives, en què els articles 146 a 150 LMC –que regulen la coordinació de l'activitat local, els òrgans paritaris de col·laboració, els plans sectorials de coordinació i els convenis i consorcis–, es poden considerar desenvolupament d'allò previst als articles 58 i 59 LBRL, mentre que també l'article 153 LMC (delegacions per entitats supramunicipals) i l'article 70 LMC (delegació de competències de la Generalitat) suposen el desenvolupament de l'article 27 LBRL.

Finalment, en molts altres àmbits també es fan evidents duplicitats normatives en sentit ampli, com ara respecte de: a) la informació i participació ciutadanes

⁷⁵ El Parlament de Catalunya ha aprovat normativa específica en matèria d'organització comarcal (Llei 6/1987, de 4 d'abril, de l'organització comarcal de Catalunya) i metropolitana (Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona).

⁷⁶ En canvi, la regulació del règim de consell obert és molt similar (articles 29 LBRL i 73 LMC); la norma catalana estableix petites precisions en determinats aspectes (nombre d'habitants que han de tenir els municipis, terminis de resolució del procediment d'aprovació del règim de consell obert, periodicitat de les reunions del consell, etc).



en què l'article 155 LMC (publicitat de les actuacions locals) es pot entendre que desenvolupa l'article 70.2 i 3 LBRL; b) la col·laboració amb les entitats locals, en què l'article 192 LMC, que regula l'existència de la Comissió de Govern Local, es dicta en el marc de l'article 58 LBRL que preveu que es podran crear òrgans de col·laboració de les Administracions amb les entitats locals; c) l'estatut dels membres de les corporacions locals, en què l'article 164 LMC (dret d'informació de tots els membres de les corporacions locals) es pot considerar desenvolupament de l'article 77 LBRL, i l'article 168 LMC (supòsits i instrucció de l'expedient) de l'article 78.4 LBRL; d) règim aplicable al personal, en què la regulació del LMC constitueix un desenvolupament de les bases contingudes a la LBRL i a les lleis de funció pública.

13. Serveis socials i menors

13.1 Serveis socials

D'ençà que l'any 2006 l'Estat va dictar la denominada Llei de Dependència⁷⁷, en la matèria de serveis socials s'ha produït una duplicitat normativa molt rellevant que, en gran mesura, segueix les pautes que s'observen en les matèries en les quals l'Estat es reserva la legislació bàsica i la Generalitat el desenvolupament legislatiu i l'execució.

En efecte, fins la data referida en la matèria de serveis socials l'Estat no havia realitzat cap activitat significativa, de manera que era un dels poquíssims àmbits materials en el qual la Generalitat mantenia un grau important d'exclusivitat i quasi no existia cap duplicitat normativa.

⁷⁷ Llei 39/2006, de 14 de desembre, de Promoció de l'Autonomia Personal i Atenció a les persones en situació de dependència.



L'any 2006 l'Estat va decidir posar fi a aquesta "anomalia" i, a manca d'una competència sobre serveis socials⁷⁸, va dictar la Llei de dependència sobre la base més que feble d'una interpretació summament expansiva de la competència de l'article 149.1.1 CE, que convertia en dret constitucional el que és un simple principi rector i transformava "les condicions bàsiques" a les que al·ludeix aquest precepte constitucional en una regulació d'abast general.

No es tracta de moment d'una duplicitat plena ja que l'Estat, malgrat que es reserva un "tram" propi dels serveis que es presten (els serveis mínims) tot i que entre els centres que els presten existeixen set centres estatals de referència i se n'han previst uns quants més, no crea el seu propi sistema de dependència paral·lel al sistema de la Generalitat, sinó que configura un sistema únic en el qual s'integra el sistema català. La duplicitat es produeix essencialment pel fet que l'Estat estableix unes bases, unes "condicions bàsiques" que "condicionen" l'activitat de les comunitats autònomes en tots els aspectes materials relacionats amb la dependència. En tots aquests àmbits actuen tant l'Estat com la Generalitat.

L'Estat ho fa essencialment a través de la Llei de dependència i de la normativa estatal que la desenvolupa i a través dels "criteris" que dicta el Consell Territorial del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència, que és un organisme adscrit al Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat, malgrat que està format per representants de l'Administració General de l'Estat i de les comunitats autònomes –i que, simptomàticament, a partir del recent Reial Decret Llei 20/2012 passa a denominar-se Consell Territorial de Serveis Socials i del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència–. De fet, a l'hora de

⁷⁸ Com és conegut la competència sobre serveis socials correspon en exclusiva a totes les comunitats autònomes.



valorar l'abast de les duplicitats cal tenir en compte la dada fàctica, no jurídica, que degut al sistema de cofinançament dissenyat pel legislador estatal, la Generalitat –i la resta de comunitats autònomes– destina a aquest servei social una part substancial dels recursos dels que disposa en aquesta matèria.

En qualsevol cas, el que cal retenir és que a través de la Llei de dependència i del criteris del Consell territorial, l'Estat estableix drets de les persones en situació de dependència; els objectius que han de perseguir les administracions públiques en exercir les seves competències en aquesta matèria, els serveis que tenen caràcter prioritari i el catàleg de serveis i les seves característiques fonamentals, uns criteris comuns de composició i actuació dels òrgans de les comunitats autònomes que realitzen les valoracions dels graus de dependència; uns criteris bàsics sobre el procediment a seguir per al reconeixement de les situacions de dependència i sobre les característiques comunes dels òrgans i dels professionals que adopten la decisió sobre el reconeixement de les situacions de dependència; uns criteris que regeixen els programes individuals d'atenció, la participació dels beneficiaris en el cost de les prestacions, l'acreditació de centres i de plans de qualitat del Sistema, i la qualitat i la seguretat dels centres i serveis; uns indicadors de qualitat per a l'avaluació i la millora contínua dels centres i els serveis del Sistema; guies de bones pràctiques, cartes de serveis adaptades a les condicions específiques de les persones dependents i “estàndards essencials de qualitat” per a cadascun dels serveis del catàleg i, finalment, un “quadre” d'infraccions i sancions que les comunitats autònomes han de “desenvolupar”.

Les comunitats autònomes, a banda de poder fixar nivells de protecció addicionals i adoptar les normes d'accés⁷⁹ i gaudi que considerin més

⁷⁹ El Reial Decret Llei 20/2012 modifica els apartats 1 i 3 de la disposició final primera de la Llei de la dependència, tot fixant una nova data per a l'efectivitat de les prestacions en funció del grau i nivell de dependència i establint un termini per al dret d'accés. Aquesta modificació ha

adequades, han de dictar la normativa necessària per completar i desenvolupar els preceptes i els criteris esmentats. És, doncs, evident que tant l'Estat com la Generalitat regularan de manera compartida totes les qüestions que acabem d'enumerar, malgrat que l'Estat ho fa d'una manera més genèrica i la Generalitat d'una manera més concreta.

Les ineficiències que s'han produït en matèria de serveis socials a partir de l'entrada en vigor de la Llei de dependència són prou conegudes i, malgrat que no totes siguin imputables a les duplicitats creades, és clar que no s'haurien produït si l'Estat hagués respectat l'exclusivitat de les competències autonòmiques en aquesta matèria.

13.2 Menors

En l'àmbit de menors no s'observen duplicitats rellevants. És cert que tant l'Estat com la Generalitat han regulat des de fa temps i en successives ocasions allò que sol denominar-se protecció de menors. L'Estat ha regulat aquesta matèria des d'una pluralitat de perspectives: la dels drets fonamentals dels menors, l'administrativa, la processal, la de l'administració de justícia i la d'immigració. A partir d'aquesta pluralitat d'enfocaments *parcials* ha dictat diverses lleis aparentment *generals* "de protecció dels menors". La vigent és la Llei Orgànica 1/1996 de protecció jurídica del Menor. La Generalitat, de la seva banda, ha regulat aquesta qüestió des de la perspectiva administrativa, que correspon a la seva competència exclusiva sobre la protecció dels menors de l'article 166.3 EAC, i des de la perspectiva del Dret civil.

estat considerada inconstitucional pel Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 11/2012, de 22 d'agost, sobre el Reial Decret Llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment a la competitivitat, atès que la modificació no troba cobertura en l'article 149.1.1 CE.

És cert que en confrontar les dues legislacions es perceben certes duplicitats. Així, a banda del fet que la legislació catalana en regular els drets dels menors reproduïx parcialment alguns preceptes de la llei orgànica estatal, és cert que la legislació de l'Estat regula qüestions administratives que són objecte de regulació per part de la legislació catalana i que les dues legislacions civils regulen també les mateixes institucions (tuteles, adopcions...). Això no obstant, cal tenir en compte que la Llei orgànica 1/1996 ja reconeix, expressament, que la legislació civil que s'hi conté es dicta "sin perjuicio" de la que dictin les comunitats autònomes amb dret civil propi i que les "administratives" es dicten amb caràcter supletori de les disposicions que dictin les comunitats autònomes amb competències en matèria d'assistència social –és a dir, totes-. Certament, l'existència de regulació estatal merament supletòria no s'adiu amb la doctrina dictada pel Tribunal Constitucional des dels anys 90 –malgrat que recentment ha estat qüestionada per alguns vots particulars– i també és cert que, en rigor, segons com interpretin aquesta clàusula de supletorietat els aplicadors del Dret, aquests preceptes de la Llei orgànica podrien produir algunes duplicitats amb la legislació catalana que regula profusament aquests mateixos aspectes administratius relacionats amb la protecció dels menors.

14. Turisme

Les duplicitats normatives en matèria de turisme es produeixen, essencialment, a través de l'exercici de l'activitat de foment mitjançant la qual l'Estat instrumenta les seves polítiques en matèria de turisme, en concurrència amb l'activitat subvencional de les comunitats autònomes. Aquest aspecte, atès que també produeix molt importants duplicitats executives, serà objecte d'estudi en l'apartat del present informe en què s'analitzen les duplicitats en matèria de turisme des de la vessant de l'execució.



En qualsevol cas, cal posar en relleu que en l'àmbit normatiu l'Estat actua, principalment, a través d'instruments de planificació (Pla Nacional i Integral de Turisme 2012-2015; Pla de Turisme Espanyol Horitzó 2020; Pla Estratègic de Marketing; Pla Integral de Qualitat del Turisme Espanyol; Pla Litoral S. XXI), els objectius dels quals són implementats en gran mesura a través de l'articulació de grans línies d'ajuts que marquen la política estatal en matèria de turisme.

Des del punt de vista formal, aquestes línies d'ajuts acaben sent regulades en normes amb rang de llei (Llei 42/2006, de 28 de desembre, de Pressupostos Generals de l'Estat per a l'any 2007 que regula, en la seva disposició addicional 43, la iniciativa de modernització de destinacions turístiques madures), reglamentàries (Reial Decret 937/2010, de 23 de juliol, pel qual es regula el Fons Financer de l'Estat per a la Modernització de les Infraestructures Turístiques), resolucions (Resolució de 13 de març del 2012, de l'entitat Pública Empresarial Red.Es, per la qual s'aproven les bases reguladores per les quals es convoca la concessió d'ajuts en espècie per a la realització del projecte demostrador plurirregional de solucions i serveis tecnològics en establiments hotelers i allotjaments de turisme rural) o acords de Govern (acord del Consell de Ministres, de data 27 de juliol de 2012, d'aprovació d'una línia de crèdit de 266 milions d'euros destinada a finançar inversions realitzades per empreses turístiques).

L'anàlisi d'aquestes qüestions, com acabem de dir, el realitzarem en l'apartat III d'aquest informe.

15. Urbanisme

Malgrat que la Constitució no atribueix expressament a l'Estat cap competència en matèria d'urbanisme i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya en el seu article 149.5 la reserva en exclusiva a la Generalitat, el legislador estatal ha regulat



àmbits materials que en principi formen part de la matèria d'urbanisme i afecten “les polítiques d'ordenació de la ciutat” que, segons el Tribunal Constitucional en la STC 61/1997, són les que defineixen el contingut d'aquesta competència.

En la referida sentència el Tribunal va fer un esforç per delimitar l'àmbit relacionat amb l'urbanisme en el qual l'Estat podia actuar legítimament. Va declarar que l'Estat podia intervenir-hi des de la competència de l'article 149.1.1 CE (en relació amb el dret a la propietat), així com des de les competències sobre legislació processal (art. 149.1.6 CE) i sobre expropiació forçosa (149.1.18 CE). A partir d'aquests títols va considerar constitucionals els preceptes del Text Refós de la Llei del sòl de 1992, relatius, entre d'altres, a les classificacions generals del sòl, les condicions generals relatives al règim jurídic de la propietat urbana, els drets i deures dels propietaris, la valoració del sòl, les garanties expropiatòries o els supòsits d'indemnització. Tanmateix va anular quasi dos-cents articles de la llei, molts de caràcter supletori, negant la possibilitat que l'Estat dictés una Llei del sòl, completa i unitària, a partir de títols d'abast molt “parcial” i de preceptes supletoris .

L'Estat va dictar una nova Llei del sòl l'any 1998, limitada als àmbits materials assenyalats per la doctrina de la STC 61/1997 –malgrat que alguns dels seus preceptes van tornar a ser considerats inconstitucionals, per extralimitació competencial, per la STC 164/2001–.

L'any 2008 l'Estat va reprendre la idea de dictar una Llei general del sòl, però ho ha fet des d'una perspectiva parcialment diferent i dotada de menor detall que les precedents. Ha dictat una nova Llei “de” sòl que, com assenyala el seu preàmbul, parteix d'una concepció diferent a la Llei del sòl immediatament precedent: en lloc de regular amb detall aspectes concrets de la matèria, ha optat per establir una regulació general que afecta la pràctica totalitat de les qüestions que tradicionalment constitueixen el contingut del dret urbanístic,



amb un grau major o menor de concreció segons els títols habilitants que pot exhibir l'Estat. Com afirma significativament en el seu preàmbul, la nova Llei de sòl pretén establir “unas bases comunes en las que la autonomía pueda coexistir con la igualdad”. Per justificar aquesta extensió, la Llei invoca com a títol competencial, de manera destacada, l'article 149.1.1 CE però no l'aplica només al dret a la propietat –com feia fins ara, d'acord amb el Tribunal Constitucional– sinó que fa referència a un conjunt heterogeni de drets que denomina emfàticament “drets dels ciutadans” (concretament la Llei, després d'afirmar que cal superar la concepció tradicional que lliga l'article 149.1.1 CE només amb el dret de propietat, al·ludeix als drets a la participació ciutadana en els assumptes públics, a rebre informació de les administracions, a la lliure empresa, al medi ambient adequat o a l'habitatge digne i adequat. Són el que qualifica emfàticament de “drets del ciutadà”). A més al·lega també les competències dels articles 149.1.13, 149.1.18, 149.1.23 CE, i títols més específics com els referits a la legislació civil, l'expropiació forçosa i al sistema de responsabilitat de les administracions públiques.

A partir d'aquesta pluralitat de títols sobre qüestions “parcials”, com succeeix en altres àmbits de competència exclusiva de la Generalitat, –per exemple, en matèria de consum ja vista– l'Estat ha tornat a dictar una Llei –general– del sòl. Aquesta extensió material de la Llei estatal fa que reguli submatèries en les quals també hi ha regulació autonòmica. En alguns supòsits, la regulació estatal és certament principal amb la qual cosa les duplicitats són de poca intensitat; tanmateix la Llei, per tal de garantir l'eficàcia del principi o del dret que consagra, entra freqüentment a regular més detalladament la matèria i aquí es produeixen duplicitats de major intensitat. És més, en alguns casos s'adverteixen veritables contradiccions entre la Llei estatal i la Llei catalana.

Entre aquestes duplicitats de notable intensitat es poden citar les regulacions que fan referència a l'obligació d'establir reserves de sòl d'habitatge protegit

(article 10 de la Llei estatal en relació a la disposició transitòria primera i l'article 57.3 de la Llei catalana); els que regulen els deures de la promoció de l'actuació urbanística (article 16 de la Llei estatal i 44 i 45 de la Llei catalana); els que fa referència als patrimonis públics de sòl (articles 38 i 39 de la Llei estatal i 160 i 163 de la Llei catalana) i els que regulen els drets de superfície (articles 40 i 41 de la Llei estatal i 171 de la Llei catalana).

Les contradiccions es detecten especialment en relació a la regulació de les reserves de sòl per habitatge protegit i del dret de superfície. No és la primera vegada que l'operador jurídic es troba a Catalunya amb el problema d'haver d'aplicar legislació estatal i autonòmica contradictòria en matèria d'urbanisme. Aquest és un bon exemple d'ineficiència produïdes per duplicitats de tipus normatiu.

Des del punt de vista competencial, aquest és també un bon exemple d'una competència en principi exclusiva en la qual l'extensió de les bases permeten a l'Estat, com diu el preàmbul de la Llei de sòl, establir un "marc comú" general que afecta pràcticament tota la matèria, de manera que pràcticament no hi ha cap àmbit en què la Generalitat pugui fixar polítiques pròpies que no estiguin condicionades per alguna disposició bàsica estatal més o menys incisiva.

III. DUPLICITATS EXECUTIVES DES DE LES PERSPECTIVES FUNCIONAL I ORGANITZATIVA

A. Plantejament general

Les duplicitats normatives que acabem d'analitzar no són les úniques que es produeixen a l'Estat de les Autonomies. També en l'àmbit de l'exercici de les funcions executives s'observen moltes i importants duplicitats, que generen ineficiències i distorsions en el sistema de distribució de competències. Això és degut al fet que les institucions centrals de l'Estat no es limiten a tenir un paper absolutament predominant en la fixació de la quasi totalitat de les polítiques generals i sectorials, sinó que també intervenen de manera rellevant en la gestió d'aquestes polítiques, tot realitzant actes d'execució en àmbits materials en els quals les comunitats autònomes exerceixen també aquest mateix tipus d'activitats. En canvi, com veurem, no hi han exemples significatius de la realització d'activitats executives per part de les administracions autonòmiques en àmbits en els quals el bloc de la constitucionalitat les reserva a l'Estat.

A diferència del que succeeix en altres estats políticament descentralitzats, en els quals el predomini de les institucions centrals de l'Estat pel que fa a la fixació de les polítiques públiques es "compensa" amb la participació dels ens descentralitzats en la producció legislativa estatal a través, normalment, d'una segona cambra parlamentària i de la conversió d'aquests ens descentralitzats en l'administració ordinària de l'Estat, en el cas espanyol això no succeeix així ja que l'Administració General de l'Estat continua exercint importants funcions executives i això no solament, com és obligat, en els àmbits materials en els quals l'Estat té competències exclusives –defensa, relacions internacionals, etc...–, sinó també en els àmbits en els quals el bloc de la constitucionalitat atribueix les funcions executives a les comunitats autònomes, és a dir, en els

àmbits de les competències autonòmiques executives, compartides i exclusives.

Com veurem en el proper epígraf d'aquest informe, en la pràctica totalitat de les matèries en les quals l'execució s'atribueix a la Generalitat, el legislador estatal, en lloc de deixar que sigui l'Administració autonòmica qui doni execució a la legislació corresponent, molt sovint reserva a l'Administració General de l'Estat importants funcions executives que exerceix en paral·lel i de manera duplicada amb l'Administració de la Generalitat.

Aquest exercici de funcions executives duplicades es produeix a través de vies diverses i amb justificacions diferents i provoca duplicitats de tipus també divers i de problemàtica diferenciada.

Un dels mitjans més habituals i incisius a través del qual l'Administració estatal duplica l'execució autonòmica consisteix en realitzar actes d'execució des dels títols transversals dels articles 149.1.13 i 149.1.1 CE. Aquesta pràctica freqüent, que el Tribunal Constitucional accepta plenament, atesa la transversalitat material d'aquests títols, a la qual ja hem fet referència, permet que l'Estat realitzi actes executius en àmbits en els quals la funció executiva correspon en principi a la Generalitat, fins i tot en àmbits en què aquesta té competència exclusiva. Com hem apuntat abans, el fet que l'article 149.1.1 CE defineixi la competència estatal com una competència de "regulació" no ha estat obstacle perquè l'Estat realitzi des d'aquest títol tots els actes d'execució que ha considerat necessaris per assolir els amplis objectius que atribueix a aquest títol finalista i la referència a les "bases i la coordinació" de l'article 149.1.13 CE tampoc no ha impedit que l'Estat inclogués en aquesta locució tota l'activitat executiva exigida per la finalitat que al seu parer correspon aquest precepte.



La segona via és la de les bases executives. Acollint-se a la doctrina del Tribunal Constitucional, abans esmentada, segons la qual es poden considerar bàsics tots els actes executius que siguin “complement necessari” de les lleis bàsiques, l'Estat ha desenvolupat, des de les seves competències bàsiques una extensa funció executiva que es duplica amb la activitat executiva que desenvolupa la Generalitat en uns àmbits materials en els quals aquesta té expressament reconeguda la funció executiva, a més de la de desenvolupament legislatiu. No cal esmerçar massa paraules per destacar el potencial duplicador que té aquesta concepció de les competències bàsiques estatals atesa la vaguetat del criteri delimitador aplicat i la consegüent llibertat de configuració de què gaudeix el legislador estatal. El criteri del “complement necessari” deixa el propi Tribunal Constitucional sense un criteri jurídicament eficaç per a poder controlar jurisdiccionalment la constitucionalitat de les opcions adoptades per l'Estat a l'hora de considerar bàsic un acte d'execució. Com hem dit abans en relació a les duplicitats normatives, quan el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010 afirma que els actes d'execució bàsics no són una excepció a la regla general sinó un element de la definició d'allò que pot ser bàsic, s'aparta de la seva doctrina precedent, però reflecteix perfectament una pràctica molt freqüent de l'Administració General de l'Estat acceptada quasi sense excepció pel propi Tribunal.

El criteri d'instrumentalitat també s'empra amb relativa freqüència per mantenir en mans de l'Administració General de l'Estat la realització d'actes d'execució en àmbits en què l'Estat, en principi, no té cap competència o només té competències legislatives. En efecte, amb relativa freqüència l'Estat realitza exactament el mateix tipus d'actes d'execució que la Generalitat realitza des d'altres matèries competencials, tot al·legant, l'Estat, que són un instrument o un complement necessari per poder exercir les seves competències en altres àmbits materials.



N'és un bon exemple, el supòsit dels informes d'avaluació de l'impacte ambiental de determinats projectes d'obres, d'instal·lacions i activitats que, malgrat que per regla general es considera que es tracta d'actes d'execució en matèria de medi ambient de competència autonòmica, quan fan referència a projectes d'obres, instal·lacions i activitats de l'Estat la seva qualificació material es transmuta i passen a ser, amb l'anuència del Tribunal Constitucional, actes d'execució en matèria d'obres públiques de titularitat estatal.

L'argument de la instrumentalitat, que altera artificiosament la matèria competencial, mostra una clara desconfiança en les administracions autonòmiques. Sembla com si es dubtés de l'objectivitat de la seva actuació.

El caràcter supraautonòmic –objectiu o creat artificiosament per l'Estat– dels fenòmens objecte de les competències executives també és emprat amb freqüència com a criteri per atribuir el seu exercici a l'Administració General de l'Estat en àmbits materials en els quals, en principi, l'ordenament jurídic atribueix la competència a totes les comunitats autònomes. La problemàtica que planteja la supraterritorialitat l'hem analitzat en estudiar les duplicitats normatives i, *mutatis mutandis*, és perfectament traslladable aquí.

La projecció o incidència internacional, o fins i tot europea, d'un determinat tipus d'actes administratius és motiu per ser atribuït a l'Estat –en l'àmbit del turisme, la cultura o l'esport, per exemple– encara que les administracions autonòmiques puguin realitzar el mateix tipus d'activitats si no tenen aquesta incidència o no la tenen amb la mateixa intensitat.

Alguns cops, la titularitat sobre un determinat domini públic es converteix també en argument per justificar l'assumpció per part de l'Estat de competències executives en àmbits materials en què aquestes funcions estan atribuïdes a les

comunitats autònomes i en contradicció amb el principi, més proclamat que no pas aplicat a la pràctica, que la titularitat del demani no és títol competencial.

Hi ha molts casos de duplicitats que es produeixen mitjançant la creació per part de l'Estat d'organismes estatals dotats d'una certa autonomia organitzativa i funcional respecte del ministeri corresponent, i l'atribució a aquestes organismes de funcions executives perfectament duplicades amb les autonòmiques –malgrat que tenen abast supraautonòmic–. Amb molta freqüència l'Estat no es pren la molèstia de justificar competencialment les funcions atribuïdes a aquests organismes. Com veurem, són bons exemples, entre d'altres, els de *l'Instituto Nacional de Turismo*, *l'Instituto de la Juventud* o *l'Instituto de la Mujer*.

És més, el Tribunal Constitucional ha arribat a declarar que el legislador estatal en els àmbits en els quals l'Estat té atribuïdes competències legislatives, malgrat que l'execució correspongui a les comunitats autònomes, pot, en dictar les lleis corresponents a la seva competència, reservar-se lliurement les funcions executives que estimi oportunes. Aquest seria el cas, per exemple, de diversos actes d'autorització i revocació de determinades entitats en matèria de propietat intel·lectual i industrial en la qual l'Estat té la funció legislativa i les comunitats autònomes l'executiva. Segons afirma, més que raona, el Tribunal en el Fj. 97 de la 31/2010 sobre l'EAC *“siendo el Estado el titular de la función legislativa en esta materia (artículo 149.1.9 CE), al Estado le corresponde decidir si tales autorizaciones y revocaciones pueden ejercerlas las Comunidades Autónomas o debe retenerlas el propio Estado para asegurar el cumplimiento sin fraccionamiento de la propia legislación”*. La llibertat del legislador estatal ordinari per delimitar el contingut i l'abast de les competències estatals i autonòmiques –negada al legislador estatutari– és quasi absoluta i la possibilitat de crear duplicitats per aquesta via és quasi il·limitada.



Una menció especial mereix la reserva de funcions executives a favor de l'Estat en els supòsits, molt nombrosos, de subvencions estatals destinades a àmbits materials en els quals l'Estat no té competències executives. Com hem recordat abans, el Tribunal Constitucional ha acceptat la possibilitat que l'Estat realitzi aquestes activitats executives únicament si es donen unes circumstàncies taxades que el Tribunal ha exposat reiteradament –i que la pròpia Llei estatal de subvencions recull–: que la seva intervenció sigui necessària per aconseguir la igualtat dels potencials destinataris en tot el territori estatal en l'accés a les subvencions, que no es depassi la quantia global dels fons estatals i, en general, que sigui necessària per assegurar la plena efectivitat de les mesures.

Doncs bé, a la pràctica és molt freqüent que l'Estat al·legui l'existència d'aquestes circumstàncies excepcionals per justificar l'exercici d'aquestes funcions executives en àmbits que, en principi, corresponen a les comunitats autònomes. A diferència del que sol succeir respecte de les funcions legislatives que es reserva l'Estat en atorgar subvencions, en els cas de les activitats executives, són freqüents les sentències del Tribunal Constitucional que declaren la inconstitucionalitat d'aquestes subvencions estatals. De fet, atesa la reiteració d'aquesta pràctica, es pot considerar que pel que fa a aquesta doctrina constitucional el legislador estatal està en rebel·lia i així ho ha denunciat el propi Tribunal. En tot cas, el que aquí ens interessa destacar no són els problemes de constitucionalitat que plantegen reiteradament aquestes pràctiques, sinó el fet que, mitjançant l'activitat subvencional, l'Estat exerceix abastament funcions executives duplicades amb aquelles que exerceixen les comunitats autònomes.

Certament, no tots els tipus de duplicitat que acabem d'anunciar tenen la mateixa intensitat i plantegen la mateixa problemàtica des del punt de vista de la distribució territorial del poder. En alguns casos, la duplicitat és plena ja que



tan l'Estat com la Generalitat realitzen exactament la mateixa activitat sobre la mateixa matèria i els mateixos destinataris; en d'altres, possiblement més nombrosos, no existeix aquesta identitat, bé perquè l'activitat realitzada, malgrat ser una activitat executiva no és la mateixa o bé perquè els destinataris no són idèntics. En aquest cas, la duplictat és sens dubte menys intensa, però tanmateix no és inexistent.

En efecte, es pot considerar que existeix una duplictat poc intensa, i així ho farem constar en cada cas aquest informe, en els supòsits en els quals l'Estat emprà criteris d'instrumentalitat per reservar-se l'exercici de funcions executives o quan recorre a criteris de supraterritorialitat. En aquests casos, però, malgrat que la duplictat no sigui total, malgrat que, per exemple, les dues administracions no realitzen informes d'avaluació de l'impacte ambiental en relació al mateix projecte d'obra pública, no per això la duplictat de funcions executives deixa d'existir, ja que en el territori de Catalunya hi han dues administracions que realitzen la mateixa activitat en relació a un mateix tipus d'activitat pública o privada. A més, el fet que el destinatari de l'activitat executiva duplicada no sigui el mateix no evita que la duplictat produeixi ineficiències en termes de recursos humans, materials i econòmics.

Precisament, des de la perspectiva de l'eficiència, comprovarem que l'Estat, per tal de realitzar aquestes activitats executives duplicades amb les de la Generalitat, manté uns importants aparells administratius, crea organismes *ad hoc* i hi destina importants recursos humans i econòmics. I cal reiterar que això és produeix normalment en àmbits en què l'Estat només té expressament competències legislatives o si es vol dir d'una altra manera: això es produeix en ministeris o sectors de ministeris que, en principi, tenen només atribuïdes funcions legislatives.



En analitzar les duplicitats des de la perspectiva organitzativa, aportarem dades significatives que mostren la hipertròfia organitzativa de les estructures administratives d'aquests ministeris –o de sectors de ministeris– que en principi no tenen constitucionalment atribuïdes funcions administratives, sinó simplement legislatives. Analitzarem també el nombre de funcionaris i els recursos econòmics de què disposen aquests ministeris i, en general, el conjunt de ministeris que exerceixen les activitats executives duplicades que componen la mostra estudiada en aquest informe.

En definitiva, malgrat que les comunitats autònomes, i entre elles la Generalitat, exerceixen una molt rellevant funció executiva i gestionen els grans serveis públics relacionats amb la sanitat, l'ensenyament i els serveis socials, no es pot afirmar que les seves administracions siguin avui les administracions ordinàries de l'Estat. L'Administració General de l'Estat continua realitzant activitats d'execució en tots els àmbits materials inclosos els àmbits en els quals les comunitats autònomes tenen atribuïdes i exerceixen totes les funcions executives. En aquests àmbits és on es produeixen les duplicitats. Com hem dit abans, no hi ha exemples de la realització d'activitats executives de les administracions autonòmiques en àmbits en els quals el bloc de la constitucionalitat reservi a l'Estat.

És més, les activitats executives exercides per l'Administració General de l'Estat en matèries en què aquestes activitats també estan atribuïdes a les comunitats autònomes, són normalment les activitats que tenen més transcendència pràctica bé pel seu caràcter supraterritorial –objectiu o induït–, per la seva incidència internacional, pels recursos econòmics que s'hi destinen, pel seu abast coordinador de l'activitat administrativa de les diverses administracions o per la seva transcendència social, política i econòmica intrínseca, que és precisament aquella que ha tingut en compte el legislador estatal transversal, bàsic o ordinari, per reservar-la a l'Administració General de

l'Estat: normalment el "circuit" administratiu de l'Estat té més relleu que el "circuit" autonòmic.

A l'hora d'intentar posar remei a les duplicitats i a les seves ineficiències cal partir de la premissa que les duplicitats normalment no es poden solucionar eliminant l'activitat duplicada sinó atribuint el seu exercici bé a l'Estat bé, en el nostre cas, a la Generalitat, amb la corresponent abolicció o reducció, si escau, de les estructures organitzatives i de les institucions i dels organismes que sigui necessari.

Aquesta primera constatació contribueix a relativitzar el relleu que s'ha volgut donar als criteris d'eficiència a l'hora de solucionar les duplicitats. És evident, i així ho hem anat reiterant, que aquests criteris estan cridats a desenvolupar un paper important en aquesta qüestió, i encara més en una època de crisi econòmica com l'actual; també és clar que aquests criteris i, en especials, els d'economia d'escala, tendeixen a propiciar les opcions favorables a concentrar en l'Administració General de l'Estat l'exercici de les activitats duplicades. Tanmateix, com és obvi, la qüestió és molt més complexa del que sembla desprendre's d'alguns plantejaments –entre d'altres dels del propi Govern estatal– ja que, des del punt de vista de l'eficiència, cal tenir en compte moltes altres variables com l'increment de costos de tota mena que suposaria per a l'Administració General de l'Estat l'assumpció de les activitats que fins ara realitzen les administracions autonòmiques i també, per exemple, la qualitat dels resultats.

Però això no és tot. Tampoc en el cas de les duplicitats executives, el criteri d'eficiència es l'únic que cal tenir present a l'hora de cercar solucions a les duplicitats. Cal analitzar, també, quina és la repercussió en el sistema de distribució de competències del fet d'atribuir l'exercici de les activitats executives duplicades a una o altra Administració.

I des d'aquesta perspectiva cal tenir present que, tal i com succeeix en el cas de les duplicitats normatives, l'atribució de les activitats duplicades a l'Estat suposaria, en molts casos, un buidament de la competència executiva de la comunitat autònoma reconeguda estatutàriament i, per tant, una alteració del sistema de distribució de competències (que, en rigor, requeriria una reforma de l'Estatut d'Autonomia, malgrat que aquesta no és una qüestió en la qual aquí calgui entrar). Per contra, atès que la majoria de les duplicitats d'activitats executives es produeixen pel fet que l'Estat ha donat una extensió als seus títols, que ningú no discuteix que sigui perfectament constitucional però que no era exigida pel bloc de constitucionalitat, la seva atribució a l'administració autònoma no produiria cap alteració del sistema de distribució de competències.

En definitiva, el principi general aplicable per evitar la desfiguració del sistema de distribució de competències establert en el bloc de constitucionalitat, hauria de ser l'atribució de les activitats duplicades a l'Administració de la Generalitat. Tanmateix, en cada cas concret convindria ponderar, en funció sobretot del tipus de duplicitat, la seva intensitat i la justificació competencial adduïda per l'Estat, quin és el grau d'afectació a l'exercici de les funcions executives que el sistema de distribució de competències atribueix a la Generalitat. No és pot excloure, d'entrada, la possibilitat que existeixin duplicitats executives i que calgui assumir algunes de les ineficiències que això pugui produir.

B. Anàlisi d'una mostra significativa de les duplicitats executives

1. Consum

1.1 Funcions executives

La normativa de l'Estat i de la Generalitat aplicable a aquesta matèria⁸⁰ preveuen cinc grans tipus de funcions executives relacionades amb la informació als consumidors sobre els seus drets i sobre riscos o irregularitats en béns o serveis; l'adopció de mesures per protegir la salut i la seguretat dels consumidors; la resolució arbitral de conflictes; el control de les associacions de consumidors i usuaris, i la potestat sancionadora. Doncs bé, en l'exercici de la major part d'aquestes funcions executives es produeix una clara duplicitat ja que la normativa respectiva atribueix el referit exercici tan a la Generalitat com a l'Estat.

Concretament, correspon a la Generalitat: facilitar informació, assessorar, formar i defensar el consumidor; la resolució arbitral de conflictes a través de la Junta Arbitral de Consum; vetllar perquè els productes i els serveis posats a disposició dels consumidors incorporin la informació i assoleixin els nivells de seguretat exigibles; la realització de campanyes informatives; la realització d'estudis; actuacions de control de mercats; la potestat sancionadora i,

⁸⁰ Reial Decret Legislatiu 1/2007, de 16 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei General per a la Defensa dels Consumidors i Usuaris i altres lleis complementàries; Reial Decret 231/2008, de 15 de febrer, pel qual es regula el Sistema Arbitral de Consum; Decret 2950/1975, de 7 de novembre, pel qual es reorganitza el Consell de Comerç Interior i dels Consumidors i es crea l'Institut Nacional del Consum i, per part de la Generalitat, Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya i Llei 9/2004, de 24 de desembre, de creació de l'Agència Catalana del Consum.

finalment, respecte de les associacions de consumidors i usuaris que exerceixin les seves funcions principalment a Catalunya, la inscripció en el Registre d'organització de persones consumidores de Catalunya.

l correspon a l'Estat: facilitar informació, assessorar, formar i defensar el consumidor; la resolució arbitral de conflictes a través de la Junta Arbitral Nacional; promoure assajos comparatius; realitzar campanyes informatives; la realització d'estudis; l'impuls d'actuacions de control de mercats i, respecte de les associacions de consumidors i usuaris d'àmbit estatal i de les que no desenvolupin principalment les seves funcions en l'àmbit d'una determinada comunitat autònoma, exercir un règim de control mitjançant el dipòsit de comptes anuals en *l'Instituto Nacional de Consumo i la inscripció en el Registro estatal de asociaciones de consumidores y usuarios*. Com a títol habilitant per realitzar aquestes funcions executives l'Estat invoca les competències bàsiques dels arts 149.1.1, 149.1.13 i 149.1.16 CE –bases executives–, i en d'altres casos el caràcter supraterritorial del fenomen objecte de la funció executiva.

D'altra banda, cal tenir present que l'existència d'associacions de consumidors i usuaris, sotmeses unes a la competència de l'Estat i d'altres a la competència de la Generalitat –associacions que hem analitzat en estudiar les duplicitats normatives en matèria de consum–, potencia les duplicitats executives, en la mesura que les funcions que tenen atribuïdes d'interlocució amb les respectives administracions o de promoció d'actuacions administratives en defensa dels drets dels consumidors, poden contribuir a impulsar les activitats executives d'ambdues administracions, o si més no a influir-hi. També el dret que tenen reconegut legalment de percebre ajuts i subvencions públics suposa fomentar actuacions per part d'ambdós tipus d'associacions, que, en diversos supòsits, es desenvoluparan en l'àmbit territorial de Catalunya.

1.2 Subvencions

a) Convocatòries estatals

L'exercici de la potestat subvencional per part de l'Estat, en matèria de consum, és reduïda.

Es pot destacar que l'Estat subvenciona les associacions de consumidors i usuaris d'àmbit estatal, a través de convocatòries que regulen de forma detallada els objectius específics a què es destinen els ajuts, determinen els requisits per accedir-hi, fixen el procediment de tramitació, i, finalment, reserven a òrgans de l'Estat les funcions de gestió –recepció de sol·licituds, valoració d'aquestes, atorgament dels ajuts, etc...–.

El motiu adduït per l'Estat per retenir funcions executives és el caràcter supraterritorial de les entitats que poden ser receptores dels ajuts. N'és exemple la Resolució de 31 de gener de 2011, de l'Institut Nacional del Consum, per la qual es convoquen subvencions per a les associacions de consumidors i usuaris, d'àmbit estatal, destinades a promoure l'associacionisme de consum i a la realització d'activitats d'informació, defensa i protecció dels drets dels consumidors, per a l'exercici 2011.

Com indica el propi enunciat de la convocatòria, aquesta finança la realització d'actuacions d'informació, defensa i protecció dels drets i interessos legítims dels consumidors i usuaris.

b) Convocatòries de la Generalitat

La Generalitat també exerceix la potestat de foment amb càrrec al seus fons pressupostaris respecte d'associacions de consumidors i usuaris, en l'àmbit

territorial de Catalunya. N'és un exemple la Resolució EMO/1733/2011, d'1 de juliol, per la qual es fa pública la convocatòria i s'aproven les bases per a l'atorgament de subvencions, en règim de concurrència competitiva, destinades a les organitzacions de persones consumidores i usuàries de Catalunya per a l'exercici 2011.

Entre d'altres aspectes, la convocatòria finança actuacions d'atenció a les persones consumidores i usuàries, i d'informació i formació a les persones consumidores i usuàries.

1.3 Aspectes organitzatius

a) Estructura estatal

- Organització ministerial (Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat)

- Secretaria General de Sanitat i Consum
- Institut Nacional del Consum

b) Estructura de la Generalitat

- Agència Catalana del Consum

c) Dades de personal i pressupostàries estatals (extretes dels pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012 - BOE núm. 156, de 30.06.2012):

(S'indica la dotació de personal i el pressupost general de despeses en milers d'euros)

Organització ministerial	Dotació de personal	Pressupost general de despeses
Secretaria General de Sanitat i Consum	21	41.438,05 €
Institut Nacional del Consum	185	19.386,56 €

A aquestes dades, cal sumar-hi la part proporcional dels òrgans transversals del Ministeri:

Organització ministerial	Dotació de personal	Pressupost general de despeses
Ministeri i Sotssecretaria	583	75.998,66 €
Secretaria General Tècnica	98	7.470,74 €

d) *Instituto Nacional del Consumo*

Analitzarem les activitats que duu a terme un dels organismes estatals que desenvolupa les seves funcions en l'àmbit material estudiat, en concret *l'Instituto Nacional de Consumo*. L'anàlisi ens permet constatar que l'Estat duu a terme una intensa actuació executiva que podem classificar en cinc grans nivells: programàtic, organitzatiu, polítiques de foment, formatiu i informatiu.

- Nivell programàtic:
 - Campanyes nacionals de control de mercats: l'any 2012 s'ha previst que la campanya de control de mercats abasti productes alimentaris (llet, xocolates, sucs de fruita, etc), no alimentaris (electrodomèstics, joguines, etc) i serveis (comerç electrònic i venda a distància, venda de bitllets d'avió per internet).
 - Pla de Formació Contínua Interadministratiu (PFCI): adreçat als empleats de les Administracions Públiques de Consum. En 2012 es



té previst realitzar 23 cursos diferents, en més de 40 edicions, que se celebraran en unes 20 ciutats diferents de tot l'Estat.

- Nivell organitzatiu: depenen de l'*Instituto Nacional del Consumo*:
 - *Centro de Investigación y Control de la Calidad (C.I.C.C.)*: laboratori que realitza anàlisis i assajos sobre productes presents al mercat espanyol. L'any 2011 l'*Instituto Nacional del Consumo* li va enviar 429 mostres per a la seva anàlisi.
 - *Centro de Información y Documentación del Consumo*: s'encarrega d'elaborar i difondre informació als consumidors i a les organitzacions i administracions que s'ocupen de la defensa dels seus drets.
 - *Observatorio de Internet*: té per finalitat protegir al consumidor en internet, davant la necessitat de combatre els fraus electrònics i fomentar el consum responsable.

- Polítiques de foment:
 - Convocatòries de beques de formació.
 - Convocatòries d'ajuts.

- Nivell formatiu:
 - Edició de publicacions: periòdiques (*Estudios sobre consumo*) i no periòdiques (*Colección Estudios*, *Colección ABC*, *Colección Material Didáctico*, etc).
 - Activitats formatives adreçades, principalment, a les persones que treballen en organitzacions de defensa dels consumidors.
 - Formació per a entitats o col·lectius específics relacionats amb el consum i, en alguns casos, per al consumidor final.

- Nivell informatiu:
 - Emissió d'alertes sobre productes que presenten riscos.

- Elaboració d'una guia del consumidor.
- Organització de jornades, a fi de fomentar l'educació dels consumidors i usuaris.

2. Cultura

2.1 Distribució competencial

Les competències de l'Estat en matèria de cultura estan establertes en dos preceptes de la Constitució. El primer d'ells és l'art. 149.1.28 CE que atribueix a l'Estat una competència exclusiva sobre un àmbit cultural específic, en concret sobre defensa del patrimoni cultural, artístic i monumental espanyol contra l'exportació i l'espoliació, i sobre museus, biblioteques i arxius de titularitat estatal, sens perjudici que les Comunitats Autònomes n'exerceixin la gestió. El segon precepte constitucional, l'art. 149.2 CE determina, amb un caràcter genèric i obert, que, sens perjudici de les competències que podran assumir les comunitats autònomes, l'Estat considerarà el servei de la cultura com un deure i una atribució essencial i facilitarà la comunicació cultural entre les comunitats autònomes d'acord amb elles.

Pel que fa la Generalitat, l'art. 127 EAC regula les competències de la Generalitat en matèria de cultura, tot atribuint-li la competència exclusiva.

La doctrina, i també la jurisprudència del Tribunal Constitucional (STC 89/20102, de 7 de maig, per totes), ha interpretat que la regulació de l'art. 149.2 CE implica que les competències estatals i autonòmiques en matèria de cultura operen en règim de concurrència.

2.2 Funcions executives de l'Estat i de la Generalitat de Catalunya

L'anàlisi de les normes estatals i autonòmiques reguladores de les funcions executives en matèria de cultura, reflecteixen la concurrència competencial existent entre ambdues administracions. En efecte, en tots els àmbits integrants de la matèria cultura podem trobar com l'Estat i la Generalitat de Catalunya tenen atribuïdes funcions executives, generant-se, en conseqüència, una situació generalitzada de duplicitats que, en alguns casos, són de caràcter estricta.

La distribució de funcions executives entre Estat i Generalitat en matèria cultural és especialment prolixa. Per estudiar-la distingirem cinc grans àmbits (cinema; museus; arxius; lectura, llibre i biblioteca; patrimoni històric), indicarem, per a ambdues administracions, quines són les funcions executives que tenen atribuïdes agrupant-les en funció de la seva tipologia i, finalment, analitzarem quins són els trets essencials que aquesta distribució funcional posa de manifest. Veiem, doncs, aquests cinc gran àmbits.

a) Cinema

En aquest àmbit corresponen a l'Estat⁸¹ funcions de foment (foment d'activitats d'i+d; establiment de mesures de foment, en general); cooperació (subscripció de convenis amb entitats públiques o privades per al foment d'activitats cinematogràfiques, i per a la formació de professionals; col·laboració amb les administracions educatives; col·laboració amb les Administracions locals en la creació de sales de titularitat municipal); intervenció administrativa (inscripció en el Registre Administratiu d'Empreses Cinematogràfiques i Audiovisuals; control d'assistència i declaració de rendiments de les sales d'exhibició

⁸¹ Llei 55/2007, de 28 de desembre, del Cinema.

cinematogràfica; potestat sancionadora) i tutela (salvaguarda i difusió del patrimoni cinematogràfic; vetllar per la lliure competència; avaluació de l'impacte cultural, econòmic i industrial de la quota de pantalla).

Corresponen a la Generalitat les funcions següents⁸²: foment (foment de la indústria cinematogràfica i audiovisual; donar suport a l'educació i a la difusió de la cultura cinematogràfica); cooperació (col·laborar amb les Administracions locals en la creació de sales de titularitat municipal); intervenció administrativa (control d'assistència i declaració de rendiments de les sales d'exhibició cinematogràfica; autorització de sales X; gestió del Registre d'empreses audiovisuals de Catalunya; atorgament del certificat de nacionalitat espanyola a les obres cinematogràfiques produïdes per empreses amb domicili a Catalunya; aplicació de la normativa sobre realització d'obres cinematogràfiques en règim de coproducció a les empreses amb domicili a Catalunya; gestió de la Xarxa Concertada de Pantalles Cinematogràfiques de Catalunya; exercir els drets de tempteig i retracte sobre béns mobles cinematogràfics declarats béns culturals d'interès nacional; recerca; potestats d'inspecció, control i sanció) i tutela (vetllar per la lliure competència; conservar, promoure i difondre la cultura cinematogràfica i el patrimoni fílmic i documental).

b) Museus

En aquest àmbit corresponen a l'Estat funcions de gestió museística⁸³: gestió dels museus estatals; gestió de la Xarxa de Museus d'Espanya per fomentar l'excel·lència (inclou no només museus de titularitat i gestió estatal, sinó també museus de titularitat estatal i gestió transferida a les comunitats autònomes, museus de titularitat pública autonòmica o local, previ acord entre

⁸² Llei 20/2010, del 7 de juliol, del cinema.

⁸³ Reial Decret 1305/2009, de 31 de juliol, pel qual es crea la Xarxa de Museus d'Espanya.

l'Administració de l'Estat i l'Administració corresponent, i institucions privades de singular rellevància).

A la Generalitat li corresponen les funcions següents⁸⁴: gestió museística (organització i gestió dels museus propis; gestió del Registre de Museus de Catalunya); foment (foment de la millora i l'ampliació del patrimoni museístic; foment de la formació i el reciclatge del personal dels museus; potestat de foment, en general) i intervenció administrativa (declaració de museus d'interès nacional; autorització del dipòsit o sortida d'un museu de béns culturals de la Generalitat; control sobre la sortida d'objectes dels museus; exercir els drets de tempteig i retracte sobre béns culturals de titularitat privada que s'alienin a títol oneros).

c) Arxius

Corresponen a l'Estat funcions de gestió arxivística⁸⁵ (gestió del Sistema Espanyol d'Arxius que inclou no només el Sistema d'Arxius de l'Administració de l'Estat, sinó també els sistemes arxivístics autonòmics, provincials i locals, en funció de relacions de cooperació, basades en el principi de voluntariat, i arxius d'entitats públiques i privades incorporades al sistema per acords); foment i promoció (impulsar la investigació científica i el desenvolupament i innovació tecnològica; promoure la creació de plataformes i projectes digitals; promoció de la formació permanent del personal dels arxius; foment de l'intercanvi d'arxivers en cooperació amb les comunitats autònomes) i cooperació (impuls de la cooperació amb altres països i àmbits culturals, especialment amb els països de la UE, d'Iberoamèrica i del Mediterrani).

⁸⁴ Llei 17/1990, de 2 de novembre, de museus.

⁸⁵ Reial Decret 1708/2011, de 18 de novembre, pel qual s'estableix el Sistema Espanyol d'Arxius i es regula el Sistema d'Arxius de l'Administració General de l'Estat i dels seus Organismes Públics i el seu règim d'accés.

Les funcions atribuïdes a la Generalitat⁸⁶ són de gestió arxivística (gestió del Sistema d'Arxius de Catalunya; impuls i coordinació de la Xarxa d'Arxius Comarcals; dirigir els arxius centrals administratius de la Generalitat); foment i promoció (promoure la formació permanent dels professionals dels arxius del Sistema d'Arxius de Catalunya; promoció de la informació i la documentació sobre el sector; promoció de polítiques de preservació dels arxius) i intervenció administrativa (potestat inspectora i sancionadora).

d) Lectura, llibre i biblioteca

Corresponen a l'Estat⁸⁷ funcions de gestió bibliotecària (Gestió del Sistema Espanyol de Biblioteques, que inclou el Ministeri de Cultura, la Biblioteca Nacional i, també, la resta de biblioteques de titularitat estatal, els sistemes bibliotecaris autonòmics, provincials i locals, i d'entitats privades, en funció del principi de voluntarietat); foment i promoció (plans de foment de la lectura; suport a l'obertura de les biblioteques escolars; campanyes de promoció dels autors que s'expressen en castellà o en llengües oficials de les comunitats autònomes; promoció de la indústria editorial i del comerç del llibre; promoció del desenvolupament del conjunt de biblioteques; promoció de la creació de biblioteques digitals; foment de la igualtat en l'accés al servei públic de biblioteca de qualitat; manteniment d'un sistema de premis; impuls d'iniciatives i projectes bibliotecaris; impuls de la investigació científica i el desenvolupament i innovació tecnològica; impuls de la cooperació bibliotecària); àmbit exterior (promoció de la projecció internacional de les llengües espanyoles; contribució a l'expansió internacional de la indústria del llibre espanyol; foment de la

⁸⁶ Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents.

⁸⁷ Llei 10/2007, de 22 de juny, de la lectura, del llibre i de les biblioteques.

cooperació internacional) i cooperació (col·laboració amb les associacions de professionals del sector del llibre).

Corresponen a la Generalitat⁸⁸ funcions de gestió bibliotecària (gestió del Registre de les biblioteques del Sistema de Lectura Pública; integració d'una biblioteca en el Sistema de Lectura Pública;); foment i promoció (promoure el desenvolupament del conjunt de biblioteques, sistemes, xarxes i consorcis; foment de la igualtat en l'accés a un servei públic de biblioteca de qualitat; foment de la lectura pública); tutela bibliogràfica (recollir, conservar i difondre la producció bibliogràfica catalana; adquirir, conservar i difondre els fons generals multidisciplinaris i d'abast universal; elaborar i gestionar la bibliografia nacional i el catàleg col·lectiu del patrimoni bibliogràfic; prestar serveis de suport a la protecció del patrimoni bibliogràfic; Gestió del Catàleg Col·lectiu de la Lectura Pública); àmbit exterior (contribuir a l'expansió internacional de la indústria del llibre espanyol) i intervenció administrativa (potestat inspectora i sancionadora).

e) Patrimoni històric

L'Estat⁸⁹ té atribuïdes funcions de foment i promoció (fomentar l'accés dels ciutadans al Patrimoni Històric Espanyol); intervenció administrativa (declaració de béns de d'interès cultural; autorització de l'exportació de béns amb més de 100 anys d'antiguitat; autorització de l'exportació de béns mobles importats legalment; exercir el dret de tempteig en cas de venda d'un bé declarat d'interès cultural; elaborar l'Inventari de béns mobles del Patrimoni Històric Espanyol no declarats d'interès cultural, el Cens dels béns integrants del Patrimoni Documental i el Catàleg col·lectiu dels béns integrants del Patrimoni Bibliogràfic); àmbit exterior (difusió internacional del Patrimoni Històric

⁸⁸ Llei 4/1993, de 18 de març, del sistema bibliotecari de Catalunya.

⁸⁹ Llei 16/1985, de 25 de juny, del Patrimoni Històric Espanyol.



Espanyol; concertar amb altres Estats la permuta de béns mobles estatals del Patrimoni Històric Espanyol; intercanvi d'informació cultural, tècnica i científica amb altres Estats i amb Organismes internacionals); i tutela (garantir la conservació del Patrimoni Històric Espanyol i promoure el seu enriquiment; protegir-lo enfront de l'exportació il·lícita i l'espoliació; recuperar els béns il·lícitament exportats).

Corresponen a la Generalitat⁹⁰ funcions de foment i promoció (fomentar l'ús i el gaudi del patrimoni cultural; promoure la reproducció de béns culturals d'interès nacional amb finalitats didàctiques i de promoció turística); intervenció administrativa (declaració de béns culturals d'interès nacional; exercir el dret de tempteig sobre les transmissions dels béns culturals d'interès nacional, catalogats o integrants del patrimoni cultural català; exercir els drets de tempteig i retracte sobre béns del patrimoni cultural català que se subhastin a Catalunya; autorització d'intervencions en zona arqueològica o paleontològica d'interès nacional; autorització de canvi d'ús d'un monument; ordenar l'execució d'obres en cas d'incompliment del deure de conservació de béns culturals d'interès nacional o béns mobles catalogats; gestió de monuments i jaciments arqueològics; execució d'intervencions arqueològiques; gestió del Registre de Béns Culturals d'Interès Nacional; gestió del Catàleg del Patrimoni Cultural Català; elaboració de l'Inventari del Patrimoni Cultural Català; potestat d'inspecció i sanció) i àmbit exterior (promoure la difusió exterior del patrimoni cultural català i els intercanvis culturals).

Un cop relacionades les funcions executives que corresponen a l'Administració de l'Estat i a la Generalitat de Catalunya en matèria de cultura, cal passar a analitzar quins són els trets essencials que es posen de manifest. En tal sentit, és oportú destacar, en primer lloc, que l'anàlisi de la distribució funcional

⁹⁰ Llei 9/1993, de 30 de setembre, del Patrimoni Cultural Català.

refleixen, com s'ha assenyalat anteriorment, la concurrència competencial que la doctrina i el propi Tribunal Constitucional interpreten que existeix en la matèria esmentada. En efecte, en la majoria d'àmbits culturals, l'Estat i la Generalitat de Catalunya exerceixen funcions executives que, molts cops, són coincidents, especialment en l'àmbit de la promoció i foment, tutela cultural i gestió d'equipaments públics, cosa que genera duplicitats en sentit estricte, si bé l'objecte de les funcions estatals té, en principi, un component supraautonòmic.

L'atribució de funcions executives a l'Estat no es fonamenta, però, de forma exclusiva, en els títols competencials de l'article 149 CE que regulen les seves competències en matèria de cultura (articles 149.1.28 i 149.2 CE), sinó que l'examen de les normes estatals posa de manifest que alguna d'elles utilitza també el criteri de la instrumentalitat per fonamentar el marc competencial estatal. N'és exemple la Llei 55/2007, de 28 de desembre, del Cinema, que fonamenta part del seu articulat en diversos títols competencials estatals, com ara els relatius a la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE) i al foment de la recerca i investigació (art. 149.1.15 CE), als quals se sumen altres títols competencials (apartats 1, 6, 7, 14, i 30 de l'art. 149.1 CE).

Com en altres matèries, la reserva d'algunes de les funcions executives a l'Estat es caracteritza, també, pel fet que puguin presentar alguna nota d'extraterritorialitat, és a dir, d'incidència en l'àmbit internacional o, fins i tot, europeu (difusió internacional del patrimoni espanyol, promoció de la projecció internacional de les llengües espanyoles, cooperació amb altres països i àmbits culturals).

Finalment, una nota comuna als diversos àmbits culturals que cal destacar és l'existència de xarxes d'equipaments culturals estatals, caracteritzats per una teòrica nota d'excel·lència en la seva gestió, a les quals poden afegir-se els

equipaments de les comunitats autònomes i d'altres entitats, públiques i privades (Sistema Espanyol d'Arxius, Sistema Espanyol de Biblioteques, Xarxa de Museus d'Espanya).

Tot i que la integració en aquestes xarxes es fonamenta en el principi de la voluntarietat, no es pot obviar l'existència de determinats factors que poden condicionar la decisió autonòmica o d'altres entitats (el mateix criteri d'excel·lència que caracteritza els equipaments integrats a la xarxa, la recerca de noves fonts de finançament que poden provenir de la integració a la xarxa, etc). En qualsevol cas, es torna a fer palès el criteri competencial en virtut del qual correspondria a l'Estat la coordinació i tutela de les activitats públiques i privades de més rellevància econòmica, tècnica o social, mentre que a les comunitats autònomes els correspondria la tutela de la resta d'activitats en què no fos present aquell criteri d'excel·lència.

2.3 Àmbit subvencional

L'Estat exerceix de forma molt intensa la seva potestat subvencional en els diversos àmbits culturals. Les convocatòries estatals d'ajuts no preveuen cap tipus de participació autonòmica ni a nivell normatiu ni executiu, ja que, d'una banda, regulen detalladament el règim jurídic aplicable a les subvencions (beneficiaris, actuacions subvencionables, criteris de valoració de les sol·licituds...) i, de l'altra, centralitzen en òrgans estatals les tasques de gestió de les convocatòries (recepció de les sol·licituds, valoració d'aquestes, pagament dels ajuts...)⁹¹. Només, com excepció, en alguns supòsits es preveu

⁹¹ Recordem que el fet que l'Estat s'empari en l'art. 149.2 CE per exercir la seva potestat de foment no significa que, automàticament, li corresponguin totes les funcions normatives i executives, sinó que haurà de reconèixer la participació autonòmica, a nivell normatiu i de gestió dels fons pressupostats (STC 89/2012, de 7 de maig).



la participació de les Comunitats Autònomes en els òrgans de valoració de les sol·licituds, a través de la designació d'algun dels seus vocals⁹².

Les diferents convocatòries fan esment, en les seves exposicions de motius, com a arguments que justifiquen la centralització de les funcions subvencionals en òrgans de l'Administració de l'Estat a la necessitat d'assegurar la plena efectivitat dels ajuts, la finalitat de garantir iguals possibilitats d'obtenció i gaudiment per part dels potencials destinataris en tot el territori nacional, i també el caràcter supraautonòmic o internacional de les actuacions subvencionables.

A tall d'exemple, es pot fer esment de les convocatòries següents:

- Cinema: Resolució de 13 d'abril del 2012, de la Direcció General de l'Institut de la Cinematografia i de les Arts Audiovisuals, per la qual es convoquen per a l'any 2012 ajuts per a la producció de llargmetratges sobre projecte⁹³.
- Literatura: Resolució de 18 de juny del 2012, de la Secretaria d'Estat de Cultura, per la qual es convoquen subvencions, en règim de concurrència competitiva, per a l'edició de llibres.
- Dansa, lírica i música: Resolució de 24 de gener del 2012, de l'Institut Nacional de les Arts Escèniques i de la Música, per la qual es

⁹² En algun cas, també es fa constar que la convocatòria d'ajuts ha estat informada per les Comunitats Autònomes.

⁹³ La Llei 55/2007, de 28 de desembre, del cinema, regula nombroses línies d'ajuts a la cinematografia, com ara les següents: creació de guions i desenvolupament de projectes; projectes culturals i de formació no reglada; producció de llargmetratges sobre projecte; amortització de llargmetratges; producció de curtmetratges; distribució de pel·lícules; sales d'exhibició cinematogràfica; conservació del patrimoni cinematogràfic; participació en festivals i, finalment, organització de festivals i certàmens.

convoquen ajuts a la dansa, la lírica i la música corresponents a l'any 2012.

- Teatre i circ: Resolució de 24 de gener del 2012, de l'Institut Nacional de les Arts Escèniques i de la Música, per la qual es convoquen ajudes a la difusió del teatre i del circ i a la comunicació teatral i circense corresponents a l'any 2012.
- Projectes arqueològics: Resolució de 21 de juny del 2012, de la Secretaria d'Estat de Cultura, per la qual es convoquen ajuts, en règim de concurrència competitiva, per a projectes arqueològics en l'exterior corresponents a l'any 2012.
- Projectes arxivístics: Resolució d'11 de juny del 2012, de la Secretaria d'Estat de Cultura, per la qual es convoquen ajuts a entitats privades sense ànim de lucre per al desenvolupament de projectes arxivístics, corresponents a l'any 2012.
- Art contemporani: Resolució de 25 de maig del 2012, de la Secretaria d'Estat de Cultura, per la qual es convoquen els ajuts per a la promoció de l'art contemporani espanyol, corresponents a l'any 2012.
- Béns declarats patrimoni cultural: Resolució de 24 de maig del 2012, de la Secretaria d'Estat de Cultura, per la qual es convoquen ajuts a empreses privades per a projectes de posada en valor, promoció, difusió i protecció de béns declarats patrimoni cultural, corresponents a l'any 2012.

La Generalitat exerceix, igualment, la seva potestat de foment amb càrrec als seus fons pressupostaris en els diferents àmbits culturals, amb la qual cosa es generen duplicitats amb l'acció subvencional estatal. Pot fer-se esment, a tall d'exemple, de les següents bases reguladores i convocatòries:



- Cinema: Resolució CLT/1185/2011, de 10 de maig, de convocatòria per a la concessió de subvencions, en règim de concurrència no competitiva, per a la producció de llargmetratges cinematogràfics⁹⁴.
- Teatre i circ: Resolució CLT/560/2011, de 16 de febrer, de convocatòria per a la concessió de subvencions, en règim de concurrència competitiva, per a la promoció del sector del teatre i del circ de caràcter professional a Catalunya.
- Projectes culturals: Resolució CLT/894/2011, de 21 de març, de convocatòria per a la concessió d'ajuts, en règim de concurrència no competitiva, en les modalitats d'aportacions reintegrables i subvencions, a projectes culturals.
- Música, arts escèniques i arts visuals: Resolució CLT/1588/2011, de 20 de juny, de convocatòria per a la concessió de subvencions, en règim de concurrència competitiva, a ajuntaments de Catalunya i ens públics que en depenen, per a la programació estable d'activitats culturals de caràcter professional en l'àmbit de les arts escèniques i la música, corresponents a l'any 2011.
- Literatura i noves tecnologies: Resolució CLT/776/2011, de 17 de març, de convocatòria per a la concessió de subvencions, en règim de concurrència competitiva, per a la digitalització de continguts editorials, l'edició electrònica de llibres i d'audiollibres i la seva difusió i comercialització digital.

⁹⁴ La Llei 20/2010, del 7 de juliol, del cinema, preveu l'existència de diversos fons de foment; en concret (art. 29):

- a) Fons per al foment de la producció d'obres cinematogràfiques i audiovisuals.
- b) Fons per al foment de la distribució independent.
- c) Fons per al foment de l'exhibició.
- d) Fons per al foment de la difusió i la promoció de les obres i la cultura cinematogràfiques.
- e) Fons per al foment de la competitivitat empresarial.



- Béns culturals mobles: Resolució CLT/1752/2011, de 8 de juliol, de convocatòria per a la concessió de beques, en règim de concurrència competitiva, destinades a la realització de pràctiques relacionades amb els diversos processos de la conservació-restauració dels béns culturals mobles.

2.4 Aspectes organitzatius

Els aspectes organitzatius presenten aquestes dades:

a) Estructura estatal

- Organització (Ministeri d'Educació, Cultura i Esport)
 - Secretaria d'Estat de Cultura
 - Sotssecretaria de Educació, Cultura i Esport
 - Direcció General de Belles Arts i Béns Culturals i d'Arxius i Biblioteques
 - Direcció General de Polítiques i Indústries Culturals i del Llibre
 - Institut Nacional de les Arts Escèniques i de la Música
 - Institut de la Cinematografia i de les Arts Audiovisuals
 - Biblioteca Nacional
 - Museu Nacional del Prado
 - Museu Nacional Centre d'Art Reina Sofia
 - Societat Estatal d'Acció Cultural S.A (SEACSA)
 - Societat Estatal Museu Nacional del Prado Difusió S.A.⁹⁵

b) Estructura de la Generalitat

⁹⁵ També es pot fer esment d'altres organismes amb funcions vinculades amb la cultura que apareixen a la Llei de Pressupostos de l'Estat, com ara el Consorci per a la Construcció de l'Auditori de Música de Màlaga i la Fundació de Cultura gitana.



- Direcció General del Patrimoni Cultural
- Direcció General de Promoció i Cooperació Cultural
- Direcció General de Cultura Popular i Tradicional
- Consell Nacional de la Cultura i de les Arts
- Institut Català de les Empreses Culturals
- Oficina de Suport a la Iniciativa Cultural
- Biblioteca de Catalunya
- Institució de les Lletres Catalanes
- Arxiu nacional de Catalunya
- Museu d'Història de Catalunya
- Centre de Restauració de Béns Mobles de Catalunya.
- Entitat Autònoma Museus d'Arqueologia
- Museu de la Ciència i de la Tècnica de Catalunya⁹⁶

c) Dades de personal i pressupostàries estatals (extretes dels pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012 - BOE núm. 156, de 30.06.2012):

(S'indica la dotació de personal i el pressupost general de despeses en milers d'euros)

Organització ministerial	Dotació de personal	Pressupost general de despeses
Secretaria d'Estat de Cultura	430	385.169,91 €
Dir. Gral. de Belles Arts i Béns Culturals i d'Arxius i Biblioteques	1677	140.287,01 €

⁹⁶ La Llei 7/2011, del 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres crea l'Agència Catalana del Patrimoni Cultural amb la finalitat de gestionar i dinamitzar els següents equipaments culturals: a) Museu d'Arqueologia de Catalunya; b) Museu Nacional Arqueològic de Tarragona; c) Museu de la Ciència i de la Tècnica de Catalunya; d) Museu d'Història de Catalunya; e) Museu d'Art de Girona; f) Centre de Restauració de Béns Mobles.



Direcció General de Polítiques i Indústries Culturals i del Llibre	151	74.972,16 €
Institut Nacional de les Arts Escèniques i de la Música	1416	137.681,57 €
Institut de la Cinematografia i de les Arts Audiovisuals	222	68.878,47 €
Biblioteca Nacional	587	36.683,18 €
Museu Nacional del Prado	599	44.731,00 €
Museu Nacional Centre d'Art Reina Sofia	582	42.323,56 €
Societat Estatal d'Acció Cultural SA (SEACSA)	100 ⁹⁷	30.246 € ⁹⁸
Societat Estatal Museu Nacional del Prado Difusió SA ⁹⁹	3.891 € ¹⁰⁰

A aquestes dades, cal sumar-hi la part proporcional dels òrgans transversals del Ministeri:

Organització ministerial	Dotació de personal	Pressupost general de despeses
Ministeri, Sotssecretaria i Serveis Generals	8.983	608.574,84 €
Secretaria General Tècnica	258	10.301,20 €

⁹⁷ Dades de personal de l'any 2011 que consten al web de la Direcció General de Patrimoni del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

⁹⁸ Total actiu (Patrimoni net i passiu).

⁹⁹ No consta el seu nombre de treballadors en la documentació dels Pressupostos Generals de l'Estat.

¹⁰⁰ Total actiu (Patrimoni net i passiu).



Gerència d'Infraestructures i Equipaments ¹⁰¹	150	73.817,80 €
--	-----	-------------

Les dades exposades reflecteixen que l'Administració de l'Estat compta amb uns notables recursos personals i financers per dur a terme les seves polítiques en matèria cultura. A nivell de personal, destaquen la Secretaria d'Estat de Cultura, amb 430 treballadors i la Direcció General de Belles Arts i Béns Culturals i d'Arxius i Biblioteques, amb 1677 treballadors.

També cal posar en relleu l'existència de diversos organismes, dotats d'un determinat grau d'autonomia respecte del Ministeri (organismes autònoms, societats) que també compten amb remarcables mitjans per exercir les seves funcions, destacant l'Institut Nacional de les Arts Escèniques i de la Música amb 1416 treballadors.

3. Esport

3.1 Distribució competencial

L'esport constitueix una altra matèria en què l'article 149.1 de la Constitució no atribueix cap competència a l'Estat, mentre que, en canvi, la Generalitat n'ha assumit la competència exclusiva en virtut de l'article 134.1 EAC.

Com en altres supòsits, aquesta circumstància no ha impedit a l'Estat dur a terme una notable activitat executiva, en el marc d'una jurisprudència constitucional que recentment ha declarat que l'Estat pot intervenir, en

¹⁰¹ D'acord amb el Reial Decret 1379/1999, de 27 d'agost, de Regulació de la Gerència d'Infraestructures i Equipaments d'Educació i Cultura, correspon a aquesta Gerència, entre d'altres funcions, l'execució d'infraestructures i equipaments culturals.

concurrència amb les Comunitats Autònomes, en aquesta matèria (SSTC 80/2012, de 18 d'abril i 110/2012, de 23 de maig).

La jurisprudència esmentada sosté que la intervenció estatal es fonamenta en la *“realitat polièdrica”* (sic) de la matèria esportiva que determina l'entrecreuament de títols competencials en relació amb les diferents facetes sobre les quals es projecta l'activitat esportiva (salut, educació, cultura, investigació, educació física, professions regulades o legislació mercantil, per exemple) que exigeixen en alguns casos, segons el Tribunal Constitucional, una actuació supraautonòmica, per requerir d'un enfocament global i no fragmentat, o de la coordinació de diverses actuacions, o per tractar-se d'actuacions en les quals és especialment rellevant la dimensió internacional de l'esport en l'acció exterior de l'Estat ja que la representació internacional de l'esport federat espanyol és una qüestió d'interès general.

3.2 Funcions executives de l'Estat i de la Generalitat de Catalunya

Si hom analitza les normes estatals en matèria d'esport es podrà comprovar que aquestes atorguen nombroses funcions executives a l'Estat que poden classificar-se en quatre grans àmbits:

a) Esport en general

En aquest àmbit, la normativa estatal (Llei 10/1990, de 15 d'octubre, de l'Esport) atribueix a l'Estat diverses funcions executives. Algunes d'elles es fonamenten en criteris de supraterritorialitat (qualificar les competicions oficials de caràcter professional i àmbit estatal; autoritzar la constitució i aprovar els estatuts i reglaments de les federacions esportives espanyoles; coordinar les activitats esportives de les universitats que siguin d'àmbit estatal, per assegurar la seva projecció internacional), en la incidència exterior de l'activitat esportiva (autoritzar

la celebració de competicions esportives oficials de caràcter internacional; autoritzar la inscripció de les federacions esportives espanyoles en les federacions esportives internacionals) o en la penetració d'altres títols competencials (com ara l'impuls de la investigació científica –vinculat al títol competencial del mateix nom– o l'impuls de mesures de prevenció, control i repressió de l'ús de substàncies prohibides i mètodes no reglamentaris –vinculat al títol competencial en matèria de salut¹⁰²–.

D'altres funcions executives estatals, però, no responen, aparentment, a cap criteri dels anteriorment esmentats. Es tracta d'activitats de promoció (promoció de les associacions esportives; promoció de la pràctica de l'esport pels joves i per les persones amb minusvalies; concessió de subvencions econòmiques a les federacions esportives i a la resta d'entitats i associacions esportives), registrals (actualitzar el cens d'instal·lacions esportives en col·laboració amb les comunitats autònomes) i, fins i tot, relacionades amb l'execució d'obres públiques de caràcter esportiu (elaborar i executar, en col·laboració amb les comunitats autònomes i, si és el cas, amb les entitats locals, plans de construcció i millora d'instal·lacions esportives per a l'esport d'alta competició). Es podria considerar, en aquests casos, que, en principi, ens trobaríem davant de bases executives, és a dir, d'aquelles que inclouen actes d'execució com a part integrant de les mateixes bases.

A la Generalitat de Catalunya, li corresponen un seguit de funcions executives en l'àmbit de l'esport en general que generen duplicitats tant en sentit estricte com en sentit ampli (Decret Legislatiu 1/2000, de 31 de

¹⁰² L'avantprojecte de Llei Orgànica de protecció de la salut de l'esportista i lluita contra el dopatge en l'activitat esportiva, que està tramitant-se hores d'ara, estableix que es dicta emparada, en la major part del seu articulat, per la competència estatal en matèria de bases i coordinació general de la sanitat i legislació sobre productes farmacèutics (art. 149.1.16 CE).

juliol, pel qual s'aprova el Text únic de la Llei de l'esport). Així, en sentit estricte la Generalitat també duu a terme actuacions de promoció (foment d'activitats esportives; promoció de l'esport d'esbarjo, lleure i salut, i facilitar l'activitat física lliure espontània i l'organitzada; atorgament d'ajuts econòmics i tècnics a entitats públiques i privades de caràcter esportiu; donar suport a la participació dels esportistes amb discapacitats físiques, psíquiques i sensorials en les competicions d'alt nivell), investigació (realització de tasques d'investigació per a sostenir científicament i tècnica els programes propis o els efectuats en col·laboració) o impuls d'obres públiques de caràcter esportiu (formulació d'un programa d'inversions per col·laborar amb els municipis i les comarques per assegurar una xarxa equilibrada d'instal·lacions esportives).

La resta de funcions executives només són exercides per la Generalitat (funcions d'inspecció esportiva; potestat sancionadora; ratificació dels Estatuts de les federacions catalanes; inscripció de clubs esportius i federacions en el Registre d'entitats esportives; autorització dels pressupostos deficitaris de les federacions).

b) Violència, racisme, xenofòbia i intolerància

En aquest àmbit, la norma estatal que atribueix funcions executives a l'Estat (Llei 19/2007, d'11 de juliol, contra la violència, el racisme, la xenofòbia i la intolerància en l'esport) es fonamenta, de forma expressa, en el títol competencial relatiu a la seguretat pública (art. 149.1.29 CE) i en el criteri de la supraterritorialitat (la disposició final primera de la llei determina que es dicta a l'empara del títol competencial que correspon a l'Estat en relació amb l'organització de l'esport federat estatal en el seu conjunt).

Aquest marc competencial fonamenta l'atribució a l'Estat de diverses funcions executives (declaració d'un partit com d'alt risc; decisió sobre la implantació de mesures de seguretat; execució de mesures per prevenir la intolerància en l'esport; desenvolupament de campanyes publicitàries que promoguin l'esportivitat; convocatòria de premis que estimulin el joc net; estímul d'accions de convivència en l'esport; convocatòria d'ajuts i exercici de la potestat sancionadora).

Les funcions executives que corresponen a la Generalitat generen duplicitats tant en sentit estricte (actuacions de prevenció contra la violència en espectacles esportius; promoure i divulgar accions de prevenció i campanyes de col·laboració ciutadana) com en sentit ampli (arbitrar les mesures tendents a impedir l'entrada en els espectacles esportius de persones que presentin símptomes de trobar-se sota els efectes de begudes alcohòliques, estupefaents, psicotròpics o substàncies similars; proposar a les autoritats competents la incoació d'expedients sancionadors).

c) Alt rendiment esportiu

L'alt rendiment esportiu és objecte de regulació diferenciada tant per l'Estat (Reial Decret 971/2007, de 13 de juliol, sobre esportistes d'alt nivell i alt rendiment), com per la Generalitat (Decret 337/2002, de 3 de desembre, sobre l'alt rendiment esportiu). La norma estatal, amb una deficient tècnica legislativa, només fonamenta competencialment part del seu articulat (articles 9, 10, 11, 13 i 14) en base al que hem denominat com la penetració d'altres títols competencials o criteri de la instrumentalitat, tot establint que els preceptes esmentats es dicten emparats per les regles 30, 7, 18, 17 i 14 de l'article 149.1 CE).

L'articulat de la llei, però, fa referència un altre *criteri competencial* que legitima la intervenció estatal: la consideració de l'esport d'alt nivell com d'interès de l'Estat.

El Reial Decret atribueix a l'Estat diverses funcions executives tant de caràcter genèric (impuls, tutela i control de l'esport d'alt nivell per considerar-se d'interès per a l'Estat) com específic (acreditació de la condició d'esportista d'alt nivell). La resta de funcions executives assignades a l'Estat fan referència a la formació i a la inserció laboral dels esportistes d'alt nivell (adopció de mesures per fer possible que els esportistes d'alt nivell que canviïn de lloc de residència per motius esportius puguin continuar la seva formació; foment de programes de formació ocupacional; subscripció de convenis amb empreses per facilitar als esportistes la compatibilització de la seva preparació amb el gaudiment d'un lloc de treball).

De la seva banda, les funcions executives que corresponen a la Generalitat generen duplicitats tant en sentit estricte (impulsar, planificar, fer el seguiment i, si escau, gestionar la formació integral i la millora esportiva continuada dels esportistes; atorgar règims especials de promoció i ajuts als esportistes qualificats d'alt nivell) com en sentit ampli (assessorar i donar suport a les iniciatives de les federacions esportives catalanes; reconeixement dels centres de tecnificació esportiva).

d) Ensenyaments esportius

Finalment, en l'àmbit dels ensenyaments esportius també trobem disposicions que atribueixen funcions executives a l'Estat (Reial Decret 1363/2007, de 24 d'octubre, pel que s'estableix l'ordenació general dels

ensenyaments esportius de règim especial) i a la Generalitat (Llei 3/2008, de 23 d'abril, de l'exercici de les professions de l'esport).

La norma estatal es fonamenta en la competència de l'article 149.1.30 CE (regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació dels títols acadèmics i professionals i aprovació de les normes bàsiques en matèria d'educació). Aquest títol competencial empara l'atribució a l'Estat de diverses funcions executives com ara l'homologació, convalidació i equivalència de les formacions d'entrenadors esportius o la formalització de convenis amb federacions esportives espanyoles i autonòmiques per fomentar els ensenyaments esportius. És oportú, però, destacar que, com en altres àmbits (treball, serveis socials) la disposició estatal també preveu que puguin existir centres de referència nacional, especialitzats en el sector esportiu, que imparteixin ensenyaments esportius de règim especial.

Les funcions executives que corresponen a la Generalitat en l'àmbit dels ensenyaments esportius generen duplicitats en sentit ampli (impuls de l'ensenyament superior per a la formació, especialització i perfeccionament de diplomats i llicenciats en educació física i esport; promoció de programes de formació de tècnics esportius; inscripció en el Registre Oficial de Professionals de l'Esport de Catalunya).

3.3 Àmbit subvencional

Un dels àmbits en què es manifesta l'acció executiva estatal i es produeixen duplicitats, és el relatiu a l'exercici de la potestat de foment. En tal sentit, com tot seguit veurem, l'Administració de l'Estat, a través del Consell Superior d'Esports, duu a terme una intensa activitat subvencional, caracteritzada pel seu exercici centralitzat, tant a nivell normatiu com executiu.



En efecte, les convocatòries estatals duen a terme una regulació completa del règim normatiu aplicable als ajuts (requisits que han de complir els beneficiaris, actuacions subvencionables, criteris de valoració, etc) i centralitzen completament en òrgans estatals la gestió dels procediments d'atorgament dels ajuts (valoració de les sol·licituds, atorgament dels ajuts, etc), sense reconèixer cap tipus de participació autonòmica.

Les raons adduïdes per justificar aquesta reserva de funcions per a l'Estat són molt variades depenent de la convocatòria: l'"interès estatal" ja sigui de l'esport d'alt nivell ja sigui de les instal·lacions esportives que puguin acollir competicions esportives internacionals, el caràcter estatal dels potencials destinataris dels ajuts o, finalment, la penetració d'altres títols competencials estatals com ara el de seguretat pública (article 149.1.29 CE), que fonamenta el subvencionar actuacions contra el racisme i la intolerància en l'esport, o el de foment de la investigació (article 149.1.15 CE) que s'utilitza com argument per convocar ajuts per a publicacions i organització d'"actes científics" en matèria d'esports.

Es poden destacar les convocatòries següents:

- Resolució de 13 de febrer del 2012, de la Direcció General d'Esports, per la qual es convoquen ajuts a les corporacions locals per a l'execució d'infraestructures esportives i dotació d'equipaments esportius, amb motiu de la celebració de competicions esportives de caràcter internacional.
- Resolució de 17 de febrer del 2011, de la Presidència del Consell Superior d'Esports, per la qual es convoquen ajuts per a la realització d'actuacions contra la violència, el racisme, la xenofòbia i la intolerància en l'esport.

- Resolució de 23 de febrer del 2011, de la Presidència del Consell Superior d'Esports, per la qual es convoquen subvencions a ens i entitats de promoció esportiva a nivell estatal per a l'any 2011.
- Resolució de 27 de juliol del 2011, de la Presidència del Consell Superior d'Esports, per la qual es convoquen ajuts a universitats, entitats públiques i entitats sense ànim de lucre, per a la realització de projectes d'investigació, estudis, organització d'actes científics i publicacions periòdiques en àrees d'interès esportiu per a l'any 2012.
- Resolució de 18 de setembre del 2011, de la Presidència del Consell Superior d'Esports, per la qual es convoquen subvencions a universitats públiques i privades amb programes d'ajuts a esportistes universitaris d'alt nivell corresponent a l'any 2011.

De la seva banda, la Generalitat exerceix, igualment, la seva potestat de foment amb càrrec al seus fons pressupostaris en matèria d'esport, generant-se una situació de duplicitats amb l'acció subvencional estatal. Pot fer-se esment, a tall d'exemple, de les següents bases reguladores i convocatòries:

- Ordre PRE/163/2011, de 14 de juliol, per la qual s'aproven les bases per a la concessió d'ajuts en l'àmbit de l'educació física i de l'esport, dins el marc dels plans de formació complementària d'alumnat universitari i de postgraduats/ades.
- Resolució PRE/2158/2011, de 19 de setembre, per la qual s'obre la convocatòria per a la concessió, en règim de concurrència competitiva, de diferents programes de subvencions del Consell Català de l'Esport per a l'organització i participació en activitats esportives federades, per a l'exercici 2011.
- Resolució PRE/2160/2011, de 19 de setembre, per la qual es publica la convocatòria per a la concessió, en règim de concurrència competitiva, de subvencions del Consell Català de l'Esport per a la realització de les



activitats esportives i actes que tinguin un impacte significatiu en el conjunt del sistema esportiu a Catalunya o de rellevància social i històrica, per a l'any 2011.

3.4 Aspectes organitzatius

Cal fer referència, tot seguit, als aspectes organitzatius que presenten aquestes dades:

a) Estructura estatal

- Organització (Ministeri d'Educació, Cultura i Esport)

- Sotssecretaria de Educació, Cultura i Esport
- Consell Superior d'Esports
- Agència Estatal Antidopatge

b) Estructura de la Generalitat

- Secretaria General de l'Esport
- Consell Català de l'Esport
- Institut Nacional d'Educació Física
- Centre d'Alt Rendiment Esportiu

c) Dades de personal i pressupostàries estatals (extretes dels pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012 - BOE núm. 156, de 30.06.2012):

(S'indica la dotació de personal i el pressupost general de despeses en milers d'euros)



Organització ministerial	Dotació de personal	Pressupost general de despeses
Consell Superior d'Esports	373	192.755,17 €
Agència Estatal Antidopatge	66	5.542,45 €

A aquestes dades, cal sumar-hi la part proporcional dels òrgans transversals del Ministeri:

Organització ministerial	Dotació de personal	Pressupost general de despeses
Ministeri, Sotssecretaria i Serveis Generals	8.983	608.574,84 €
Secretaria General Tècnica	258	10.301,20 €

L'examen d'aquesta estructura organitzativa reflecteix, en primer lloc, que, com en altres àmbits en què l'art. 149.1 CE no atribueix cap títol competencial a l'Estat, aquest crea una estructura administrativa que gaudeix cert grau d'autonomia respecte del Ministeri al qual s'adscriu. Semblaria que la pròpia potestat autoorganitzatòria de l'Administració de l'Estat, tot i que lògicament no pot desvincular-se del seu àmbit competencial, contribueix a consolidar un marc que permet i legitima la intervenció estatal.

En segon lloc, cal fer notar la notable dotació de personal amb què compten els organismes estatals (Consell Superior d'Esports, Agència Estatal Antidopatge) que superen globalment les 400 persones, en un àmbit en què, d'una banda, com s'ha assenyalat, l'Estat no té atribuïda de forma expressa cap competència per l'art. 149.1 CE i, de l'altra, els títols competencials estatals que finalment legitimen la seva intervenció tenen majoritàriament un caràcter normatiu o regulatori.

4. Joventut

4.1 Funcions executives

En aquest àmbit material es produeix una duplicitat generalitzada, malgrat que cal destacar, d'entrada, que es tracta d'una matèria en la qual la Generalitat té atribuïda una competència exclusiva i l'Estat, que es reserva nombroses funcions executives, no invoca cap títol competencial habilitant. De fet, les úniques disposicions estatals rellevants als nostres efectes són la Llei 18/1983, de 16 de novembre, del *Consejo de la Juventud de España* i el Reial Decret 486/2005, de 4 de maig, pel qual s'aprova l'Estatut de l'organisme autònom *Instituto de la Juventud*. Es tracta de normes de tipus institucional i organitzatiu a través de les quals, com hem dit, l'Estat s'atribueix, sense invocar cap títol competencial, un seguit de funcions executives perfectament equiparables, i per tant duplicades, a les exercides per la Generalitat.

En efecte, les funcions executives regulades en aquesta matèria per la legislació estatal i autonòmica (Llei 33/2010, d'1 d'octubre, de polítiques de joventut, Llei 14/1985, de 28 de juny, per la qual es regula el Consell Nacional de la Joventut de Catalunya i la Llei 6/2006, de 26 de maig, de creació de l'Agència Catalana de la Joventut) són, en essència, les següents: foment de l'associacionisme juvenil; promoció de la igualtat d'oportunitats entre els joves; impuls de la participació de la joventut en el desenvolupament social; promoció cultural de la joventut i desenvolupament de les condicions socials i polítiques necessàries per a l'emancipació dels joves. Doncs bé, la legislació catalana atribueix a la Generalitat l'exercici d'aquestes funcions, mentre que l'estatal les encomana a l'administració de l'Estat i, més concretament al *Consejo de la Juventud de España* i sobretot a l'*Instituto de la Juventud* (INJUVE).

La intensitat i proximitat de l'activitat executiva desenvolupada per l'INJUVE aconsella parar-hi atenció. Aquesta activitat es manifesta en cinc grans nivells: programàtic, polítiques de foment, formatiu, informatiu i organitzatiu. Concretament:

En l'àmbit programàtic:

- a) Programa d'emancipació: té com objectiu facilitar als joves l'accés a una ocupació i a un habitatge digne i de qualitat; en formen part:
 - les "Oficines d'Emancipació Jove".
 - els microcrèdits per a joves desfavorits: l'INJUVE ha subscrit l'any 2011 un conveni de col·laboració amb Microbank.
 - la "Borsa d'Habitatge Jove en Lloguer": facilita l'accés dels joves al lloguer d'un habitatge en unes condicions més avantatjoses que aquelles que ofereix el mercat. El programa es realitza en col·laboració amb diverses Administracions públiques, amb el suport de l'assistència tècnica de l'INJUVE.

- b) Programa "Joves Cooperants": s'executa amb la col·laboració del Servei Públic Estatal d'Ocupació i de l'Agència Espanyola de Cooperació Internacional per al Desenvolupament. Els seus objectius són difondre entre la joventut els propòsits de la cooperació al desenvolupament, propiciant la creació d'un espai jove a través del qual canalitzar els valors de solidaritat amb els països en vies de desenvolupament.

- c) Polítiques de joventut en l'àmbit local: l'any 2011 l'INJUVE va subscriure un conveni amb la Federació Espanyola de Municipis i Províncies, per impulsar polítiques de joventut en l'àmbit local.

En l'àmbit de les polítiques de foment:



- a) Convocatòria d'ajuts: Programa Joventut en Acció; convocatòria general de subvencions en matèria de joventut.
- b) Convocatòria anual dels "Premis INJUVE per la Creació Jove".
- c) Celebració del Certamen Joves Investigadors, amb la finalitat de promoure en els joves l'esperit investigador. Es realitza en col·laboració amb el Ministeri d'Educació, i inclou l'organització posterior d'un congrés i la publicació de les actes dels treballs seleccionats.
- d) Premis Nacionals de Joventut (posats en marxa l'any 2011).
- e) Premis per a tesis doctorals en matèria de joventut.

En l'àmbit formatiu:

- a) Duu a terme anualment diverses activitats formatives i de debat adreçades a professionals i experts que treballen en l'àmbit juvenil.
- b) Convoca fòrums, jornades, trobades, congressos, seminaris i cursos d'especialització en aspectes formatius concrets.
- c) Ha editat al llarg de l'any 2011 un total de 56 publicacions.
- d) Edita periòdicament la Revista de Estudis de Joventut.

En l'àmbit informatiu:

- a) Disposa d'un Servei d'Informació juvenil que té com a objectiu coordinar la informació per a joves a nivell estatal.
- b) Disposa d'un Centre d'Informació Jove i d'un Centre de Salut Sexual.
- c) Elabora i difon regularment dades estadístiques, enquestes d'opinió, estudis i investigacions sobre la joventut.
- d) Manté un fons documental especialitzat que es pot consultar a través de la seva biblioteca.
- e) Participa en fires i certàmens.

En l'àmbit organitzatiu (òrgans que depenen de l'INJUVE):

- a) Observatori de la Joventut a Espanya: òrgan tècnic d'anàlisi i diagnòstic de la situació dels joves.
- b) Centre Eurolatinoamericà de Joventut: centre que acull activitats de formació, debat i intercanvi d'experiències organitzades tant per l'INJUVE com per joves, a través de les seves organitzacions o per entitats.

4.2 Subvencions

- a) Convocatòries estatals

L'exercici de la potestat subvencional per part de l'Estat en matèria de joventut es manifesta a través de diverses convocatòries d'ajuts i premis. En destacarem dues: una de caràcter general i una altra vinculada a la realització d'activitats finançades pel Programa d'acció comunitari «*La Joventut en acció*». En concret, les convocatòries són les següents:

- Resolució de 4 de juny de 2012, de *l'Instituto de la Juventud*, per la qual es convoca la concessió de subvencions sotmeses al règim general de subvencions per a l'any 2012.
- Resolució de 10 de gener de 2012, de *l'Instituto de la Juventud*, per la qual es convoca la concessió d'ajuts per a la realització d'activitats finançades per la Comissió Europea en el marc del programa d'acció comunitari «*La Joventut en acció*».

La primera de la convocatòries indicades regula de forma detallada els objectius específics a què es destinen els ajuts, determina els requisits per accedir-hi, fixa el procediment de tramitació, i, finalment, reserva a òrgans de l'Estat les funcions de gestió –recepció de sol·licituds, valoració d'aquestes, atorgament dels ajuts, etc...–. Les entitats destinatàries dels ajuts han de tenir

un àmbit estatal; es tracta de la utilització d'un criteri de supraterritorialitat que, en canvi, no s'exigeix de forma expressa respecte de les actuacions subvencionables. L'exposició de motius de la convocatòria addueix diverses raons per dur a terme aquesta gestió centralitzada, si bé destaca la referència a l'estabilitat pressupostària com a factor d'atribució competencial a favor de l'Estat, tot raonant el següent:

“tenint en compte les limitacions quant als recursos disponibles que imposa el respecte a les exigències de l'estabilitat pressupostària, l'actuació de l'Administració General de l'Estat és pràcticament insuprimible si es té en compte que la igualtat efectiva en l'exercici dels drets socials requereix la utilització de criteris d'eficiència i economia en la programació i execució de la despesa pública (article 31.2 de la Constitució), que aconsellen encomanar a l'Administració que es troba en millor disposició, per les competències que té constitucionalment atribuïdes com a garant de la igualtat, la seva consecució en l'àmbit de les polítiques socials.”

La segona de les convocatòries relacionades, que es vincula al programa d'acció comunitari «*La Joventut en acció*», distingeix entre actuacions subvencionables a desenvolupar en més d'una comunitat autònoma (supraterritorialitat) i aquelles altres d'àmbit intraautonòmic, però, fins i tot en aquest darrer cas, les funcions atribuïdes a les comunitats autònomes són de simple tramitació administrativa (recepció de sol·licituds, etc) i de participació – juntament amb l'Administració de l'Estat– en l'òrgan de valoració de les sol·licituds d'ajuts, mentre que la resolució final del procediment s'atribueix a *l'Institut de la Joventud*. La convocatòria estableix que es dicta d'acord amb el disposat amb l'article 149.1.1 de la Constitució, però no justifica la reserva de funcions executives a favor de l'Estat.

b) Convocatòries de la Generalitat

La Generalitat també exerceix la potestat de foment amb càrrec al seus fons pressupostaris en matèria de joventut. En són exemple les següents convocatòries:

- Resolució BSF/339/2011, de 26 de gener, per la qual s'aproven les bases reguladores de la concessió de diverses beques Carnet Jove del Programa Connecta't, i s'obre la convocatòria per a l'any 2011
- Resolució ASC/3001/2010, de 8 de setembre, per la qual s'aproven les bases reguladores i s'obre la convocatòria d'ajuts a projectes d'estudi i anàlisi en matèria de joventut a Catalunya i beques per a la realització de tesis doctorals en matèria de joventut

4. 3 Aspectes organitzatius

a) Estructura estatal

- Organització (Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat)
 - *Instituto de la Juventud* (les seves activitats les acabem d'analitzar amb deteniment)
 - *Consejo de la Juventud de España*

b) Estructura de la Generalitat

- Direcció General de Joventut
- Agència Catalana de la Joventut

c) Dades de personal i pressupostàries estatals (extretes dels pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012 - BOE núm. 156, de 30.06.2012):

(S'indica la dotació de personal i el pressupost general de despeses en milers d'euros)

Organització ministerial	Dotació de personal	Pressupost general de despeses
Instituto de la Juventud	247	26.262,19 €
Consejo de la Juventud de España	36	2.339,21 €

A aquestes dades, cal sumar-hi la part proporcional dels òrgans transversals del Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat:

Organització ministerial	Dotació de personal	Pressupost general de despeses
Ministeri i Sotssecretaria	583	75.998,66 €
Secretaria General Tècnica	98	7.470,74 €

5 Medi Ambient, espais naturals i meteorologia

5.1 Funcions executives

En la matèria de medi ambient, l'Estat té atribuïda la legislació bàsica sobre la seva protecció (art. 149.1.23 CE) mentre que a la Generalitat li correspon el seu desenvolupament legislatiu i l'execució, així com l'establiment de mesures addicionals de protecció (art. 144.1 EAC). També correspon a la Generalitat la competència exclusiva sobre espais naturals (art. 144.2 EAC) i la potestat per l'establiment d'un servei meteorològic i diverses funcions en matèria de

meteorologia i climatologia (art. 144.5 EAC)¹⁰³, mentre que l'Estat té atribuït un títol competencial relatiu al servei meteorològic (article 149.1.20 CE).

En principi, doncs, en matèria ambiental totes les funcions executives estan reservades a la Generalitat. Tanmateix, a la pràctica, l'Estat exerceix també nombroses funcions executives en aquest àmbit material. Basa aquestes actuacions de gestió ambiental en els criteris que s'exposen tot seguit.

Primer, en l'atribució de caràcter bàsic a determinades actuacions executives – per exemple, les concessions d'emmagatzematge geològic de diòxid de carboni serien bases executives de l'art. 149.1.13 CE i el seguiment de l'impacte de la contaminació de l'aire en la salut seria una base executiva de la protecció del medi ambient (art. 149.1.23 CE)–.

Segon, en la invocació de la supraterritorialitat dels fenòmens sobre els quals exerceix determinades funcions executives –per exemple, l'atorgament de permisos d'investigació relacionats amb l'emmagatzematge de diòxid de carboni abans esmentat o les avaluacions dels efectes mediambientals de determinats plans i programes supraterritorials –.

Tercer, en la consideració que determinades actuacions de contingut mediambiental són instrumentals de competències sectorials estatals en les quals corresponen a l'Estat les funcions executives –per exemple, les avaluacions d'impacte ambiental d'obres, instal·lacions i infraestructures de competència de l'Estat–.

Quart, en l'al·legació que les activitats realitzades són activitats de coordinació la competència de les quals és necessàriament estatal –per exemple, la

¹⁰³ L'article 149.1.20 CE també atribueix competència exclusiva a l'Estat sobre "servei meteorològic".

coordinació d'un sistema de vigilància i prevenció de la contaminació atmosfèrica—.

Cinquè, en la invocació d'altres títols competencials de l'Estat, com recerca o comerç exterior, que segons l'Estat prevalen sobre les competències mediambientals —per exemple, la recerca en el cas de les autoritzacions de determinats assajos en matèria d'organismes modificats genèticament o el comerç exterior respecte de trasllats de residus a països no pertanyents a la Unió Europea—.

Sisè, en la consideració de la titularitat dominical sobre béns de domini públic estatal com a criteri d'atribució competencial —per exemple, en el cas del procediment d'adopció de les mesures de prevenció, evitació o reparació de danys ambientals que afectin béns de domini públic de titularitat estatal—.

Com es desprèn del que s'acaba d'exposar, en aquesta matèria les duplicitats consisteixen que tant l'Estat com la Generalitat realitzen el mateix tipus d'actuació executiva (autorització, avaluació, inspecció...) sobre el mateix tipus de fenomen físic o d'activitat humana (residus, contaminació atmosfèrica), malgrat que per regla general els fenòmens físics i les activitats concretes objecte de l'activitat estatal tenen unes característiques (abast territorial o material) diferents d'aquelles que són objecte de l'actuació de la Generalitat. Per això, per regla general, les activitats executives de l'Estat i de la Generalitat no concorren sobre exactament el mateix objecte, de manera que la duplicitat no és total o absoluta. Tanmateix, caldrà analitzar i valorar les característiques dels trets diferencials que en cada cas s'empren per evitar la duplicitat total o plena. Des d'aquesta perspectiva, podem avançar que aquests trets diferencials efectivament eviten, en la majoria de supòsits, les duplicitats plenes però, des del punt de vista competencial, ho fan a costa d'una debilitació de l'exclusivitat de les competències executives de la Generalitat basada en

críteris discutibles, que fins i tot produeixen alteracions greus del sistema de distribució de competències.

En qualsevol cas, pel que aquí interessa, cal tenir present que es tracta de duplicitats que provoquen ineficiències ja que, a banda dels recursos humans, materials i pressupostaris de què lògicament ha de disposar la Generalitat per exercir les funcions executives que li corresponen en un àmbit en què l'Estat només té atribuïda la normació bàsica, aquest també s'acaba dotant de recursos de la mateixa naturalesa –humans, materials i pressupostaris– per exercir les funcions executives que s'ha atribuït.

En les properes pàgines exposarem i analitzarem de manera esquemàtica però completa les duplicitats executives que es produeixen en les diverses vessants o submatèries que integren la matèria de medi ambient.

5.1.1 Àmbit ambiental

- Avaluació d'impacte ambiental de projectes d'obres, d'instal·lacions i activitats que legalment la requereixin

Norma estatal: Reial Decret Legislatiu 1/2008, d'11 de gener, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'Avaluació d'Impacte Ambiental de projectes.

Norma Generalitat: ---

Funcions executives: declaració d'impacte ambiental, seguiment, vigilància i sanció.

Distribució de funcions:

- Generalitat: li corresponen les funcions que s'acaben d'esmentar, però només respecte dels projectes d'obres, instal·lacions i activitats que li correspon aprovar o autoritzar. Són certament els projectes més nombrosos.
- Estat: les funcions executives corresponen a l'Administració General de l'Estat, respecte dels projectes d'obres, instal·lacions i infraestructures que aquella autoritza o aprova. Són els supòsits menys nombrosos, però normalment més rellevants.

En definitiva, en l'àmbit territorial de Catalunya tant l'Estat com la Generalitat realitzen l'activitat executiva d'avaluar l'impacte ambiental dels projectes que legalment ho requereixen, malgrat que no ho fan de manera concurrent sobre les mateixes obres, instal·lacions i infraestructures. El criteri emprat pel legislador estatal –i acceptat pel Tribunal Constitucional¹⁰⁴– per distingir entre les avaluacions que corresponen a l'administració estatal i les que corresponen a l'administració autonòmica és notablement artificios: consisteix a considerar que en el cas de les obres autoritzades per l'Estat la naturalesa d'aquestes avaluacions es transmuta misteriosament de manera que deixen de ser actuacions mediambientals per passar a ser actuacions executives en matèria d'obres públiques d'interès general o d'altres matèries de competència estatal de les quals són merament instrumentals.

En qualsevol cas, sigui quin sigui el debat competencial subjacent, el fet que ens interessa destacar és el ja referit que en les avaluacions d'impacte ambiental es produeix una clara duplicitat d'actuacions entre l'Estat i la Generalitat, malgrat que els objectes sobre els que recauen les avaluacions no són els mateixos ja que, de manera artificiosa, s'han distribuït entre l'Estat i la Generalitat. En tot cas, es tracta de duplicitats que, com s'ha dit abans,

¹⁰⁴ SSTC 13/1998, de 22 de gener i 1/2012, de 13 de gener.

provoquen ineficiències ja que obliga que tant l'Estat com la Generalitat disposin de persones i recursos econòmics per realitzar el mateix tipus d'activitats.

Per tal d'evitar la duplicitat caldria, en hipòtesi, atribuir totes les avaluacions bé a l'Estat bé a la Generalitat. En el primer cas, el títol competencial de l'Estat òbviament no podria ser el d'obres públiques d'interès general de l'Estat, ja que no inclouria les de la comunitat autònoma o dels ens locals. Caldria recórrer bé a les bases de l'article 149.1.13 CE o a les de medi ambient. Tanmateix no sembla raonable aplicar aquests títols competencials a obres, instal·lacions o infraestructures que poden tenir una repercussió econòmica o medi ambiental ínfima. Per això, si no es vol subvertir el sistema constitucional de distribució de competències, sembla que caldria admetre que les avaluacions mediambientals pertanyen a la matèria de medi ambient i no tenen un caràcter bàsic, de manera que el seu exercici correspon en exclusiva a la Generalitat.

- Avaluació ambiental dels projectes d'instruments de planificació (plans i programes) que puguin tenir efectes significatius sobre el medi ambient

Norma estatal: Llei 9/2006, de 28 d'abril, sobre avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient.

Norma Generalitat: Llei 6/2009, del 28 d'abril, d'avaluació ambiental de plans i programes.

Funcions executives: preparació de l'informe de sostenibilitat ambiental; celebració de consultes; consideració de l'informe esmentat, dels resultats de les consultes i de la memòria ambiental; subministrament d'informació sobre la seva aprovació.

Distribució de funcions:

- Generalitat: li corresponen les funcions previstes a la Llei en el cas de plans i programes que hagi d'elaborar i aprovar.
- Estat: li correspondran les funcions executives en el cas de plans i programes que hagi d'elaborar i aprovar¹⁰⁵.

Com en el cas anterior, es produeix aquí una duplicitat en la mesura que tant l'Estat com la Generalitat realitzen les mateixes funcions executives sobre el mateix tipus de plans i programes, malgrat que des de la perspectiva dels plans i programes individualment considerats, les funcions de l'Estat i les de la Generalitat no concorren en cap d'ells ja que l'avaluació d'uns plans i programes correspon a l'Estat, en virtut de la utilització del criteri d'instrumentalitat, i la dels altres a la Generalitat.

Els problemes que planteja el criteri de la instrumentalitat, la ineficiència que se'n deriva i les seves possibles solucions són les mateixes que aquelles que han estat anteriorment apuntades en analitzar l'avaluació d'impacte ambiental.

- Contaminació acústica

Norma: Llei 37/2003, de 17 de novembre, del soroll.

Norma Generalitat: Llei 16/2002, de 28 de juny, de protecció contra la contaminació acústica.

¹⁰⁵ Els plans i programes l'aprovació dels quals correspon a l'Estat es determinen en la corresponent normativa sectorial, que es fonamenta en criteris de supraterritorialitat i d'instrumentalitat respecte d'altres competències sectorials estatals.

Funcions executives: delimitació de zones de servitud acústica; suspensió provisional dels objectius de qualitat acústica; execució de les mesures previstes en el pla d'acció en matèria de contaminació acústica; declaració d'una àrea acústica com a zona de protecció acústica especial; delimitació de les zones tranquil·les en aglomeracions i zones tranquil·les en camp obert; potestat sancionadora.

Distribució de funcions:

- Generalitat: com a regla general, li correspon l'exercici de les funcions indicades.
- Estat: li correspon les mateixes funcions en relació amb les infraestructures viàries, ferroviàries, aeroportuàries i portuàries de competència estatal.

La distribució de funcions indicada palesa que en l'àmbit territorial de Catalunya tant l'Estat com la Generalitat realitzen funcions executives relacionades amb la contaminació acústica, malgrat que no ho fan de manera concurrent sobre les mateixes obres, instal·lacions i infraestructures. El criteri emprat pel legislador estatal per distingir entre les funcions que corresponen a l'administració estatal i aquelles que corresponen a l'administració autonòmica és el mateix que hem comentat en el cas del procediment d'avaluació d'impacte ambiental: les funcions executives en matèria de contaminació acústica es consideren instrumentals de les competències sectorials estatals, de tal manera que el seu exercici correspondrà a l'Administració de l'Estat quan afectin àmbits materials en què la Constitució atribueix a l'Estat, amb caràcter general, les funcions executives.



- Intervenció integral de l'Administració ambiental sobre d'activitats amb incidència ambiental

Norma estatal: Llei de les Corts Generals 16/2002, d'1 de juliol, de Prevenció i Control Integrats de la Contaminació.

Norma Generalitat: Llei 20/2009, del 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats.

Funcions executives: autorització, control, inspecció i sanció.

Distribució de funcions:

- Generalitat: li correspon l'exercici de les funcions esmentades.
- Estat: només té atribuïdes funcions de tramitació en el cas d'activitats amb efectes transfronterers.

En aquesta submatèria es pot considerar que no existeixen duplicitats o són d'entitat molt escarida.

- Ambient atmosfèric

Norma estatal: Llei 34/2007, de 15 de novembre, de qualitat de l'aire i protecció de l'atmosfera.

Norma Generalitat: Llei 22/1983, de 21 de novembre, de protecció de l'ambient atmosfèric.

Funcions executives: avaluació de la qualitat de l'aire; control, inspecció, sanció; foment de protecció de l'atmosfera (educació ambiental, impuls

d'acords voluntaris, etc); inventaris d'emissions; sistema d'informació atmosfèrica.

Distribució de funcions:

- Generalitat: en el territori de Catalunya li corresponen totes les funcions executives abans assenyalades. Quan el fenomen objecte de l'actuació administrativa s'estengui a d'altres comunitats autònomes, la Generalitat coordinarà la seva activitat amb la resta de comunitats afectades.
- Estat: en aquesta submatèria i en el territori de Catalunya, l'Estat exerceix diverses funcions executives invocant funcions de coordinació, la supraterritorialitat dels fenòmens objecte de la seva activitat o el caràcter bàsic de la intervenció executiva estatal. Concretament, es pot fer esment de l'existència d'un sistema espanyol d'informació, vigilància i prevenció de la contaminació atmosfèrica; les funcions de formació i sensibilització del públic perquè contribueixi a la protecció de l'atmosfera (foment del voluntariat, formació en l'àmbit educatiu, difusió de campanyes de sensibilització pública); les funcions de coordinació de mesures per afrontar situacions adverses que excedeixin el territori d'una comunitat; l'activitat de seguiment de l'impacte de la contaminació de l'aire en la salut; la recepció de dades d'emissions de contaminants¹⁰⁶.

En definitiva, en la majoria dels casos es tracta de duplicitats que podríem considerar parcials i que, des del punt de vista competencial, presenten els problemes ja apuntats en analitzar les submatèries precedents.

¹⁰⁶ Vegeu l'Ordre PRE/3539/2008, de 28 de novembre, per la qual es regulen les disposicions necessàries en relació amb la informació que han de remetre a l'Administració General de l'Estat els titulars de les grans instal·lacions de combustió existents, així com les mesures de control, seguiment i avaluació del Pla Nacional de Reducció d'Emissions de les Grans Instal·lacions de Combustió existents.

- Emmagatzematge geològic de diòxid de carboni

Norma estatal: Llei 40/2010, de 29 de desembre, d'emmagatzematge geològic de diòxid de carboni¹⁰⁷.

Norma Generalitat: ---

Funcions executives: atorgament de permisos d'investigació i de concessions d'emmagatzematge; inspecció; seguiment; sancions.

Distribució de funcions:

- Generalitat: atorgar els permisos d'investigació quan no excedeixin el seu àmbit territorial; aprovar el pla de seguiment i el pla provisional de gestió posterior al tancament del lloc d'emmagatzematge; establir un sistema d'inspeccions; seguiment i mesures correctores una vegada tancat un lloc d'emmagatzematge; potestat sancionadora, excepte respecte de permisos i concessions que atorga l'Estat.
- Estat: atorgar els permisos d'investigació quan afectin l'àmbit territorial de més d'una comunitat autònoma o el subsòl marí; atorgar les concessions d'emmagatzematge en virtut de la competència estatal de l'article 149.1.13 CE; inspecció dels llocs d'emmagatzematge situats en el subsòl marí; crear i mantenir un registre que reuneixi la informació relativa a permisos d'investigació concessions d'emmagatzematge i llocs

¹⁰⁷ Aquesta Llei va ser objecte del Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 2/2011, de 21 de març, que va considerar que part del seu articulat vulnerava les competències de la Generalitat de Catalunya. En base a aquest Dictamen, el Govern de la Generalitat de Catalunya va interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra la llei esmentada (BOE núm. 262, de 31.10.2011).



d'emmagatzematge tancats; potestat sancionadora, respecte de permisos i concessions que atorga l'Estat.

En aquest cas es produeix una duplicitat parcial en l'atorgament dels permisos d'investigació ja que l'Estat es reserva els relatius a emmagatzematges que afectin a l'àmbit territorial de més d'una comunitat. En canvi, pel que fa a les concessions no hi ha duplicitat ja que totes corresponen a l'Estat. Les inspeccions tampoc estan pròpiament duplicades ja que les de l'Estat es produeixen en subsòl marí. Finalment el registre i les sancions es poden considerar instrumentals.

- Residus

Normes estatals: Llei 22/2011, de 28 de juliol, de residus i sòls contaminats; Llei 11/1997, de 24 d'abril, d'Envasos i Residus d'Envasos.

Norma Generalitat: Decret Legislatiu 1/2009, de 21 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora dels residus.

Funcions executives: autorització, vigilància, inspecció i sanció.

Distribució de funcions:

- Generalitat: autorització, vigilància, inspecció i sanció de les activitats de producció i gestió de residus; declaració de sòls contaminats; autorització del trasllat de residus des de o cap a països de la Unió Europea registre de la informació en matèria de producció i gestió de residus.
- Estat: autoritzar els trasllats de residus des de o cap a tercers països no pertanyents a la UE; exercir les funcions que corresponen a l'autoritat



nacional en els supòsits en què Espanya sigui Estat de trànsit a l'efecte del que es disposa en l'article 53 del Reglament (CE) núm. 1013/2006, de 14 de juny de 2006, relatiu al trasllat de residus; recopilar informació per al compliment de les obligacions derivades de la legislació nacional, comunitària i de convenis internacionals; participació en el seguiment dels objectius i obligacions dels sistemes integrats de gestió d'envasos i residus d'envasos.

En aquest àmbit la única duplicitat apreciable rau en el fet que tant l'Estat com la Generalitat autoritzen el trasllat de residus a través del territori de Catalunya, malgrat que l'autorització estatal que produeix la duplicitat en sentit ampli és únicament la del transport de residus des de o cap a un Estat que no formi part de la UE. Es tracta d'una autorització que correspon atorgar a l'Estat, segons que estableix el legislador estatal, des de la competència en matèria de comerç exterior.

- Organismes modificats genèticament

Norma: Llei 9/2003, de 25 d'abril, per la qual s'estableix el règim jurídic de la utilització confinada, alliberament voluntari i comercialització d'organismes modificats genèticament.

Norma Generalitat: ---

Funcions executives: autorització, vigilància, control, inspecció i sanció.

Distribució de funcions:

- Generalitat: atorgar les autoritzacions de les activitats d'utilització confinada i alliberament voluntari, excloses les de comercialització, així com exercir la resta de funcions de gestió.
- Estat: atorgar les autoritzacions per a la comercialització d'organismes modificats genèticament o de productes que els continguin; autoritzar els assajos d'alliberaments voluntaris complementaris exigits dins del procediment d'autorització per a la comercialització; concedir les autoritzacions relacionades amb la importació i exportació, inclosa la vigilància, control i sanció; autoritzar la utilització confinada i l'alliberament voluntari quan el seu objecte sigui la incorporació a medicaments i en els supòsits que derivin de la Llei 13/1986, de 14 d'abril, de Foment i Coordinació General de la Investigació Científica i Tècnica.

En aquest cas no sembla que es produeixin duplicitats ja que les autoritzacions estatals, malgrat que poden coincidir amb les autonòmiques tenen un objectiu diferent no mediambiental sinó de recerca, comercial o sanitari.

- Responsabilitat ambiental

Norma: Llei 26/2007, de 23 d'octubre, de Responsabilitat Mediambiental.

Norma Generalitat: ---

Funcions executives: potestat d'exigir la reparació del dany ambiental; execució de mesures de prevenció; potestat sancionadora; tramitació i resolució del procediment d'exigència de responsabilitat ambiental.

Distribució de funcions:

- Generalitat: la regla general és que l'execució de la llei correspon a les comunitats autònomes.
- Estat: si s'afecten conques hidrogràfiques de gestió estatal o béns de domini públic de titularitat estatal, serà preceptiu l'informe de l'òrgan estatal i vinculant quant a les mesures de prevenció, d'evitació o de reparació que s'hagin d'adoptar; l'Administració de l'Estat aplicarà la Llei en l'àmbit de les seves competències si, en virtut de la legislació d'aigües i de costes, li correspon vetllar per la protecció dels béns de domini públic estatal i determinar les mesures preventives i de reparació de danys; amb caràcter excepcional, l'Administració de l'Estat podrà promoure, coordinar o adoptar les mesures necessàries per evitar danys mediambientals irreparables o per protegir la salut humana; en cas de danys transfronterers, l'Administració de l'Estat estableix mecanismes de col·laboració amb les autoritats competents d'altres Estats.

Sembla que en aquest cas es pot produir una duplicitat plena o total en l'àmbit dels béns de domini públic estatal i en les conques hidrogràfiques estatals ja que tant la Generalitat com l'Estat poden arribar a realitzar totes les funcions executives relatives a la responsabilitat ambiental. L'Estat pot fer-ho en situacions normals, d'acord amb el que estableixi la legislació d'aigües i de costes –aquí a més té la possibilitat de realitzar informe vinculant– i també en situacions excepcionals.

5.1.2 Espais naturals

Norma: Llei 42/2007, de 13 de desembre, del Patrimoni Natural i de la Biodiversitat; Llei 5/2007, de 3 d'abril, de la Xarxa de Parcs Nacionals.

Norma Generalitat: Llei 12/1985, de 13 de juny, d'Espais Naturals.

Funcions executives: autorització d'activitats; sanció, gestió i adopció de mesures de conservació dels espais naturals; mesures de foment.

Distribució de funcions:

- Generalitat: li corresponen les funcions indicades.
- Estat: es preveu que pugui concedir ajuts per criteris de supraterritorialitat; es regula l'existència de diversos registres i inventaris estatals (Inventari Espanyol del Patrimoni Natural i de la Biodiversitat; Catàleg Espanyol d'Hàbitats en Perill de Desaparició Inventari Espanyol d'Espais Naturals Protegits, Xarxa Natura 2000 i Àrees protegides per instruments internacionals; Llistat d'Espècies Silvestres en Règim de Protecció Especial; Catàleg Espanyol d'Espècies Exòtiques Invasores); funcions de seguiment, avaluació i promoció en relació amb els parcs nacionals (espais naturals d'alt valor ecològic la conservació dels quals es declara d'interès general de l'Estat); gestió d'espais marins quan no tinguin continuïtat ecològica amb la part terrestre d'una comunitat autònoma.

En l'àmbit dels espais naturals, la duplicitat es manifesta en la previsió de l'exercici de la potestat de foment per part de l'Estat en base al criteri de la supraterritorialitat que coexisteix amb les mesures de foment autonòmiques, i en les funcions executives atribuïdes a l'Estat en relació amb els parcs nacionals, malgrat que la seva gestió correspon a les comunitats autònomes.

5.1.3 Meteorologia

Norma: Reial Decret 186/2008, de 8 de febrer, pel qual s'aprova l'Estatut de l'Agència Estatal de Meteorologia.

Norma Generalitat: Llei 15/2001, de 14 de novembre, de meteorologia.

Funcions executives: elaboració, subministrament i difusió de les informacions meteorològiques i prediccions d'interès general; emissió d'avisos i prediccions de fenòmens meteorològics que puguin afectar la seguretat de les persones i els béns materials.

Distribució de funcions:

- Generalitat: els corresponen les funcions indicades.
- Estat: exerceix les mateixes funcions.

En l'àmbit de la meteorologia, es produeix una duplicitat en sentit estricte entre l'Administració de l'Estat (Agència Estatal de Meteorologia) i la Generalitat (Servei Meteorològic de Catalunya) en la mesura que exerceixen les mateixes funcions en el mateix àmbit territorial.

5.2 Subvencions

Malgrat que en la matèria de medi ambient l'activitat subvencional de l'Estat no és tan intensa com en d'altres àmbits materials, cada any concedeix prop de dos centenars de subvencions.

L'exercici de la potestat de foment per part de l'Estat presenta un caràcter centralitzat: l'Estat fixa els objectius concrets al quals s'han de destinar les subvencions, regula els requisits per accedir-hi i el procediment, i es reserva les funcions executives o de gestió dels ajuts –atorgament, etc...– Aquí ens interessa sobretot aquest darrer vessant.



El principal motiu adduït per l'Estat per retenir funcions executives és el de la supraterritorialitat dels receptors de les subvencions. De fet, la pròpia Llei 42/2007, de 13 de desembre, del Patrimoni Natural i de la Biodiversitat regula el criteri de la supraterritorialitat com a factor justificant de l'actuació subvencional estatal, tot establint que el Ministeri de Medi Ambient podrà concedir ajuts a les entitats sense ànim de lucre d'àmbit estatal, per al desenvolupament d'actuacions que afectin a més d'una comunitat autònoma i que tinguin per objecte la conservació del patrimoni natural i la biodiversitat. Tanmateix, la llei exigeix la prèvia acceptació, si escau, de les comunitats autònomes la gestió de les quals del patrimoni natural i de la biodiversitat sigui afectada per les actuacions (art. 71).

També l'Estat aprofita l'existència d'organismes estatals, amb personalitat diferenciada i que gaudeixen d'autonomia pressupostària, funcional i organitzativa, per exercir, de forma centralitzada la potestat subvencional. N'és un exemple la Fundació Biodiversitat que convoca anualment diverses línies d'ajuts.

Com és obvi, les convocatòries de subvencions de la Generalitat en aquesta matèria reserven a aquesta totes les funcions, tant les normatives com les executives. En conseqüència, quan l'Estat es reserva –amb consentiment o no de la Generalitat– funcions executives en l'atorgament de les subvencions es pot dir que es produeix una duplicitat d'actuacions ja que en l'àmbit territorial de Catalunya tant l'Estat com la Generalitat porten a terme funcions executives relacionades amb l'atorgament de subvencions en matèria de medi ambient.

D'entre els exemples que es poden aportar de subvencions estatals en les quals l'Estat es reserva funcions executives es poden esmentar:

- Resolució de 25 de maig de 2011, de la Direcció general de Medi Natural i Política Forestal, per la qual convoca la concessió d'ajuts a entitats i organitzacions no governamentals d'àmbit estatal per a la realització d'activitats privades relacionades amb els principis inspiradors de la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del Patrimoni Natural i de la Biodiversitat, i amb les finalitats de la Llei 43/2003, de 21 de novembre, de Monts¹⁰⁸.
- Ordre ARM/934/2011, de 6 d'abril, per la qual es convoca per a l'any 2011 la concessió de subvencions a associacions declarades d'utilitat pública i fundacions adscrites al protectorat del Ministeri de Medi ambient, i Medi Rural i Marí, per a finalitats d'interès social de caràcter mediambiental.
- Convocatòria de concessió d'ajuts de la Fundació Biodiversitat, en règim de concurrència competitiva, per a la realització d'activitats en l'àmbit de la biodiversitat, el canvi climàtic i el desenvolupament sostenible. Aquesta convocatòria permet subvencionar, fins i tot, entitats que no presentin un caràcter supraterritorial, la qual cosa facilita encara més l'existència de duplicitats.

En les tres convocatòries indicades, l'Estat es reserva la fixació d'objectius de les subvencions, els requisits que han de complir els beneficiaris i, pel que aquí interessa, la concessió dels ajuts.

¹⁰⁸ La STC 38/2012, de 26 de març, ha resolt recentment un conflicte de competència plantejat contra una convocatòria pràcticament idèntica a la de l'any 2011, tot declarant que aquella vulnerava les competències de la Comunitat Autònoma de Galícia. En concret, es tractava de la Resolució de la Direcció general de Medi Natural i Política Forestal de 31 d'agost de 2009, per la qual convoca la concessió d'ajuts a entitats i organitzacions no governamentals d'àmbit estatal per a la realització d'activitats privades relacionades amb els principis inspiradors de la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del Patrimoni Natural i de la Biodiversitat, i amb les finalitats de la Llei 43/2003, de 21 de novembre, de Monts.

Entre les subvencions de la Generalitat citarem:

- Resolució MAH/20/2010, de 7 de gener, per la qual es fa pública la convocatòria d'ajuts per al finançament d'actuacions als espais naturals protegits de Catalunya per a l'any 2010.
- Ordre AAM/251/2011, de 5 d'octubre, per la qual s'aproven les bases reguladores dels ajuts a la gestió forestal sostenible, i es convoquen els corresponents a 2011.
- Resolució TES/1360/2012, de 3 de juliol, de convocatòria, per al període 2012-2014, per a la concessió de subvencions per a la promoció i la consolidació de la custòdia del territori a Catalunya.

5.3 Aspectes organitzatius

A l'hora d'avaluar les duplicitats des del punt de vista de l'eficiència cal tenir present que l'Estat manté una important estructura orgànica amb un nombre respectable de personal i dotacions pressupostàries també significatives. Això malgrat que, com hem vist, les seves competències en aquesta matèria són essencialment competències per establir la legislació bàsica i per exercir unes activitats executives que podríem qualificar de residuals en el sentit que es justifiquen per criteris de supraterritorialitat, d'instrumentalitat, de coordinació, etc. Vegem-ne algunes dades.

5.3.1 Estructura estatal

- Organització ministerial

- Ministeri, Sotssecretaria i Serveis Generals del Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient



- Secretaria General Tècnica
- Secretaria d'Estat de Medi Ambient
- Direcció Gral. de Qualitat i Avaluació Ambiental i Medi Natural

- Agències i Organismes Autònoms

- Agència Estatal de Meteorologia
- Fundació Biodiversitat
- Parcs Nacionals
- Centre Nacional d'Educació Ambiental
- Oficina espanyola del canvi climàtic

5.3.2 Dades de personal i pressupostàries estatals (extretes dels pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012 - BOE núm. 156, de 30.06.2012):

(S'indica la dotació de personal i el pressupost general de despeses en milers d'euros)

Organització ministerial	Dotació de personal	Pressupost general de despeses
Secretaria d'Estat de Medi Ambient	63	120.809,92 €
Direcció Gral. de Qualitat i Avaluació Ambiental i Medi Natural	272	48.310,53 €
Agència Estatal de Meteorologia	1450	87.325,58 €
Parcs Nacionals	283	66.921,01 €
Centre Nacional d'Educació Ambiental: depèn de Parcs Nacionals		
Oficina espanyola del canvi climàtic	41	49.490,31 €

Fundació Biodiversitat	50 ¹⁰⁹	62.523 € ¹¹⁰
------------------------	-------------------	-------------------------

A aquestes dades, cal sumar-hi la part proporcional dels òrgans transversals del Ministeri:

Organització ministerial	Dotació de personal	Pressupost general de despeses
Ministeri, Sotssecretaria i Serveis Generals	159	367.466,89 €
Secretaria General Tècnica	317	23.284,76 €

5.3.3 Estructura de la Generalitat (sobre els mateixos àmbits)

- Secretaria de Medi Ambient i Sostenibilitat
- Direcció General de Qualitat Ambiental
- Direcció General del Medi Natural i Biodiversitat
- Direcció General de Polítiques Ambientals (inclou una Subdirecció General d'Informació i Educació Ambiental i l'Oficina Catalana del Canvi Climàtic)
- Servei Meteorològic de Catalunya

Per tal de constatar com es configura organitzativament l'exercici per part de l'Estat de funcions executives en l'àmbit ambiental agafarem, com a objecte d'anàlisi, la Fundació Biodiversitat, de la qual estudiarem alguns dels seus trets més significatius des d'un doble vessant: la perspectiva teòrica, que requerirà examinar quina és la seva naturalesa, composició i funcions, i la perspectiva pràctica que ens permetrà conèixer quines són algunes de les activitats que ha impulsat en el territori de Catalunya.

¹⁰⁹ Dada extreta de la pàgina web de la Fundació.



Començant per la primera de les perspectives, és oportú destacar que la Fundació pertany al sector públic estatal i realitza activitats relacionades amb la conservació, l'estudi i l'ús sostenible de la biodiversitat i la sostenibilitat del desenvolupament, principalment en els seus aspectes ambientals, socials, econòmics i culturals.

Està regida per un patronat compost, de forma exclusiva, per representants de l'Administració General de l'Estat¹¹¹. La seva estructura administrativa interna inclou unitats amb funcions ambientals (Àrea de projectes de convocatòria, Àrea del programa empleaverde, etc) i unitats de suport (Àrea d'Assessoria Jurídica, Àrea de Règim Econòmic, etc). Segons la seva pàgina web compta amb un equip d'unes 50 persones.

Les funcions que té atribuïdes la Fundació impliquen la gestió de polítiques públiques en l'àmbit ambiental. En tal sentit, entre d'altres funcions, li corresponen les següents:

- Promoure, finançar, realitzar i cooperar en la realització de tot tipus d'investigacions, estudis, consultories, projectes i treballs relacionats amb la biodiversitat, la naturalesa i el medi ambient.

¹¹⁰ Total actiu (Patrimoni net i passiu).

¹¹¹ Ministre d'Agricultura, Alimentació i Medi ambient; Secretari d'Estat de Medi Ambient; Sotssecretari d'Agricultura, Alimentació i Medi ambient; Directora de Qualitat i Avaluació Ambiental i Medi Natural; Director General de l'Aigua; Directora General de l'Oficina Espanyola de Canvi Climàtic; Director General de Sostenibilitat de la Costa i el Mar; Director Institut Espanyol d'Oceanografia; Director Agència Espanyola de Cooperació Internacional per al Desenvolupament; Fiscal Coordinador de Medi Ambient i Urbanisme del Tribunal Suprem; Director de l'Organisme Autònom Parcs Nacionals; General en Cap del Servei de Protecció de la Natura de la Guàrdia Civil.



- Promoure, finançar, realitzar i col·laborar en la realització o difusió de tot tipus de publicacions i en tot tipus de suports.
- Crear, adquirir, organitzar, mantenir, gestionar i administrar instituts o centres de qualsevol tipus, fins i tot universitats, exposicions, mostres, biblioteques, col·leccions o museus de divulgació o científics, temporals o permanents, itinerants o fixos, de caràcter educatiu o d'investigació.
- Promoure i organitzar conferències, col·loquis, jornades, exposicions, congressos, debats i seminaris.
- Promoure i organitzar campanyes de sensibilització i d'educació ambiental dirigides a col·lectius específics i/o a la societat.
- Promoure la conservació i defensa del patrimoni natural i cultural, i especialment de les riqueses i recursos naturals.
- Promoure, convocar i assignar beques, premis, distincions honorífiques o concursos.

Des de la perspectiva pràctica, es pot constatar que les actuacions dutes a terme per la Fundació Biodiversitat són nombroses. Les destacarem classificant-les en quatre grans àmbits: desenvolupament de projectes, formalització d'acords de col·laboració, atorgament d'ajuts i creació de nous organismes de gestió ambiental.

Pel que fa als projectes impulsats per la Fundació, la pàgina web d'aquesta en relaciona més de 600. D'entre aquells que afecten Catalunya es pot fer esment, sense ànim exhaustiu, dels següents:

- Conservació del peix *Salaria fluviatilis* i altres espècies de fauna aquàtica en el llac de Banyoles
- Estudi sobre l'efecte ecològic i control d'una espècie invasora, el visó americà: propostes de gestió als rius de Barcelona i Tarragona

- Gestió d'hàbitats a les àrees de caça de l'àguila perdicera al Parc del Garraf
- Noves tecnologies per al seguiment de l'acidificació marina en l'espai natural Costa del Garraf
- Anàlisi i monitoratge de la substitució d'ancoratges recreatius per ancoratges ecològics sobre les prades de Posidònia oceànica en Cala Montgó

D'altra banda, actualment la Fundació Biodiversitat està desenvolupant un programa de "Platges, Voluntariat i Custòdia del Territori" (període d'execució: abril - novembre 2012) que inclou la Comunitat Autònoma de Catalunya en el seu àmbit territorial d'aplicació i que preveu l'execució de nombroses actuacions ambientals, com ara la retirada de residus, la neteja de platges, la restauració de vegetació o l'atorgament de premis (dineraris) i de reconeixements als "chiringuitos" (*sic*) responsables ambientalment (termini de presentació de candidatures entre el 15 de juny i el 15 de novembre 2012)¹¹².

Respecte dels acords de col·laboració, en el marc del Programa *empleaverde* la Fundació n'ha signat amb entitats catalanes, com ara amb la Fundació privada catalana per a la prevenció dels residus i el consum responsable.

En relació a l'exercici de la potestat de foment, cal fer notar que els nombrosos ajuts atorgats per la Fundació han impulsat diverses actuacions ambientals desenvolupades a Catalunya, com ara aquelles promogudes l'any 2011, a tall

¹¹² Altres actuacions executives del Programa són les següents: activitats de conservació, manteniment i restauració de la vegetació per a l'estabilització de sistemes dunars; millora del paisatge de platges urbanes; actuacions per a la recuperació de zones deteriorades; control de les espècies exòtiques invasores; actuacions de formació, comunicació i sensibilització ambiental sobre el litoral.

d'exemple, entre d'altres, per l'Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona o la Universitat Rovira i Virgili.

Finalment, cal referir-se al nivell organitzatiu. En aquest àmbit, la Fundació està duent a terme una política expansiva amb la creació d'òrgans i estructures que executen actuacions ambientals. Es pot fer esment, en tal sentit, del Foro de la Biodiversitat (amb seu a Sevilla), l'Observatori de la Sostenibilitat (amb seu a Alcalà d'Henares) i la Plataforma de Custòdia del Territori.

Per tancar aquesta anàlisi, cal fer una breu anàlisi d'aquest organisme estatal des de la perspectiva de l'eficiència. El que s'ha exposat fins ara reflecteix que l'Administració de l'Estat, a través de la Fundació Biodiversitat duu a terme nombroses actuacions executives que es superposen a aquelles que duen a terme les comunitats autònomes i, en concret, la Generalitat de Catalunya en exercici de les competències estatutàriament assumides.

Com s'ha assenyalat anteriorment, aquestes duplicitats provoquen ineficiències ja que, a banda dels recursos humans, materials i pressupostaris de què lògicament ha de disposar la Generalitat per exercir les funcions executives que li corresponen en un àmbit en què l'Estat només té atribuïda la normació bàsica, aquest també s'acaba dotant de recursos de la mateixa naturalesa – humans, materials i pressupostaris – per exercir les funcions executives que s'ha autoatribuït.

D'altra banda, en superposar-se les actuacions executives ambientals d'ambdues administracions, que poden operar indistintament sobre el mateix territori i sobre el mateix objecte, aquelles actuacions poden arribar a tenir continguts bé contradictoris o bé coincidents, però que, en qualsevol dels dos casos, no faran altra cosa que reflectir una ineficiència: en un cas, perquè una administració promourà el que l'altra rebutja o no considera prioritari, i en l'altre

cas perquè ambdues administracions estaran desenvolupant –duplicant– la mateixa actuació.

Per donar resposta a aquesta ineficiència, semblaria que si l'Estat té atribuïda la normació bàsica i la Generalitat de Catalunya –i la resta de Comunitats Autònomes– les funcions executives, caldria suprimir l'organisme estatal i territorialitzar, amb criteris objectius, els seus recursos humans, materials i pressupostaris.

6. Polítiques de gènere

6.1 Distribució competencial

En matèria de polítiques de gènere, l'art. 149.1 CE no atribueix cap competència a l'Estat, mentre que l'art. 153 EAC atribueix a la Generalitat la competència exclusiva sobre la matèria esmentada, respectant el que estableix l'Estat en exercici de la competència que li atribueix l'article 149.1.1 de la Constitució. Per tant, ens trobem davant d'una matèria de competència exclusiva autonòmica, mentre que l'actuació estatal es podria fonamentar, en principi, en el títol competencial de l'article 149.1.1 CE (regulació de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals) que la jurisprudència constitucional ha circumscrit a l'àmbit estrictament normatiu (STC 61/1997, de 20 de març).

6.2 Funcions executives de l'Estat i de la Generalitat de Catalunya

No obstant l'assenyalat, les normes de l'Estat en matèria de polítiques de gènere, aprovades algunes d'elles amb caràcter orgànic (Llei Orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes; Llei Orgànica



1/2004, de 28 de desembre, de Mesures de Protecció Integral contra la Violència de Gènere), atribueixen a aquell l'exercici de diverses funcions executives:

- fomentar la prestació de serveis a favor de la dona;
- promocionar la incorporació de les dones a la societat de la informació;
- promocionar l'esport femení;
- fomentar l'accés a l'habitatge de les dones en situació de necessitat;
- atorgar distintius a empreses en matèria d'igualtat;
- recopilar informació relativa a la dona;
- rebre denúncies;
- impulsar accions contra la violència de gènere.

Les lleis estatals sobre la dona fonamenten les actuacions executives de l'Estat en el títol competencial de l'article 149.1.1 CE. Concretament, s'emparen en l'article 149.1.1 les actuacions executives estatals relatives a la promoció de la incorporació de les dones a la societat de la informació, la promoció de l'esport femení i el foment de l'accés a l'habitatge de les dones en situació de necessitat. Tanmateix, cal fer notar que, a nivell normatiu, les lleis estatals fonamenten la seva regulació no només en l'article 149.1.1 CE, sinó en un seguit de títols competencials que es consideren aplicables en funció de l'àmbit material a què afecta la regulació, com ara legislació laboral (art. 149.1.7 CE), sanitat (art. 149.1.16 CE) o règim de premsa, ràdio o televisió (art. 149.1.27 CE).

L'Estat instrumenta les seves accions executives a través, especialment, d'un organisme *ad hoc* creat l'any 1983: *l'Instituto de la Mujer* (Llei 16/1983, de 24 d'octubre, de creació de l'Organisme Autònom *Instituto de la Mujer*) que, com veurem més endavant, duu a terme una intensa activitat executiva. Aquesta tècnica, consistent en l'atribució de funcions de gestió a un organisme estatal



que gaudeix d'una determinada autonomia organitzativa i de funcionament respecte del Ministeri al qual està adscrit, es repeteix en altres àmbits materials en què les funcions d'execució corresponen a les Comunitats Autònomes. Es tracta d'organismes que acaben desenvolupant una prolixa activitat executiva que aparentment no té altra justificació que no sigui la pròpia existència d'aquells, en la mesura que moltes de les normes que els creen no els fonamenten des de la perspectiva competencial, sinó que, en tot cas, es remeten simplement a l'exercici de la potestat autoorganitzatòria estatal.

De la seva banda, les normes de la Generalitat (Llei 5/2008, de 24 d'abril, del dret de les dones a eradicar la violència masclista; Llei 11/1989, de 10 de juliol, de creació de l'Institut Català de la Dona) li atribueixen funcions executives coincidents en gran mesura amb aquelles atribuïdes a l'Estat, com ara:

- fomentar la prestació de serveis a favor de la dona;
- elaborar i promoure informes sobre matèries relacionades amb la dona;
- potenciar la participació de les dones en les decisions i les mesures que les afecten;
- fomentar el seu associacionisme;
- recopilar informació i documentació sobre la situació de la dona;
- actuacions de prevenció i lluita contra la violència masclista.

Aquesta atribució coincident de funcions executives a l'Estat i a la Generalitat de Catalunya afavoreix l'existència de duplicitats entre ambdues administracions.

6.3 Àmbit subvencional

Un dels àmbits en què es manifesta l'acció executiva estatal i es produeix una duplicitat, és el subvencional, en el qual l'Administració de l'Estat, a través de

l'Institut de la Mujer, exerceix de forma centralitzada la potestat de foment, tant a nivell normatiu com executiu. En efecte, les seves convocatòries d'ajuts regulen de manera completa les actuacions subvencionables, els requisits que han de complir les entitats per poder-se beneficiar dels ajuts i els criteris de valoració de les sol·licituds. La gestió de les convocatòries també s'atribueix a òrgans del propi *Instituto de la Mujer*, sense permetre cap tipus d'intervenció autonòmica. Vegem-ne dos exemples:

- Resolució de 22 de juny de 2012, del *Instituto de la Mujer*, per la qual es convoca la concessió de subvencions sotmeses al Règim General, durant l'any 2012. Aquesta convocatòria subvenciona actuacions vinculades a les dones, com ara, entre d'altres, el moviment associatiu, la formació i promoció, l'ocupabilitat, la qualitat en l'ocupació i la igualtat salarial, l'equilibri entre la vida personal, familiar i laboral, i el reconeixement de les aportacions realitzades per les dones que habiten i treballen en el medi rural.

Els arguments que recull la convocatòria per justificar aquest exercici centralitzat de la potestat de foment es basen, d'una banda, en el caràcter supraterritorial de les entitats potencialment beneficiàries dels ajuts i de les actuacions subvencionables, i de l'altra, en la impossibilitat de fixar punts de connexió que permetin la gestió per les comunitats autònomes. També s'argumenta –de forma genèrica, sense justificar-ho en la convocatòria en concret– que la gestió centralitzada és imprescindible per garantir les mateixes possibilitats d'obtenció i gaudi per part dels potencials destinataris en tot el territori, evitant, alhora, que se sobrepassi la quantia global dels fons estatals.

- Resolució de 10 de juliol de 2012, de *l'Institut de la Mujer*, per la qual es convoquen subvencions destinades a la realització d'investigacions relacionades amb els estudis de les dones i del gènere, per a l'any 2012.



En aquesta convocatòria, ni els projectes ni les entitats potencials beneficiàries –universitats i organismes d'investigació– no han de tenir un àmbit supraautonòmic. És per això que l'exposició de motius de la convocatòria es limita a assenyalar, també de forma genèrica com en el cas anterior, que la gestió centralitzada és imprescindible per assolir la plena realització de les mesures dins de l'ordenació bàsica del sector i per garantir les mateixes possibilitats d'obtenció i gaudi per part dels seus potencials destinatàries i destinataris, en tot el territori nacional, evitant, alhora, que se sobrepassi la quantia global dels fons destinats al sector.

La Generalitat també exerceix la potestat de foment amb càrrec al seus fons pressupostaris en matèria de polítiques de gènere. En són exemple les següents convocatòries:

- Resolució BSF/327/2012, de 24 de febrer, per la qual s'aproven les bases que han de regir la concessió de subvencions a entitats per a la realització de projectes d'utilitat pública o interès social per promoure la igualtat efectiva de dones i homes, i s'obre la convocatòria pública per a l'any 2012.
- Resolució BSF/1371/2011, de 25 de maig, per la qual s'obre convocatòria per a la concessió de subvencions a ens locals per finançar les despeses derivades de l'elaboració, la implementació o el desenvolupament de polítiques de dones, dins l'exercici 2011.

6.4 Aspectes organitzatius

Cal fer referència, tot seguit, als aspectes organitzatius que presenten aquesta dades:

a) Estructura estatal

- Organització (Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat)

- Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat
- Direcció General per a la Igualtat d'Oportunitats
- Instituto de la Mujer
- Delegació del Govern per a la Violència de Gènere

b) Estructura de la Generalitat

- Institut Català de les Dones

c) Dades de personal i pressupostàries estatals (extretes dels pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012 - BOE núm. 156, de 30.06.2012):

(S'indica la dotació de personal i el pressupost general de despeses en milers d'euros)

Organització ministerial	Dotació de personal	Pressupost general de despeses
Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat	36	1.575.699,33 €
Direcció General per a la Igualtat d'Oportunitats	41	13.484,48 €
Instituto de la Mujer	139	18.739,19 €
Delegació del Govern per a la	35	23.905,94 €

Violència de Gènere		
---------------------	--	--

A aquestes dades, cal sumar-hi la part proporcional dels òrgans transversals del Ministeri:

Organització ministerial	Dotació de personal	Pressupost general de despeses
Ministeri, Sotssecretaria i Serveis Generals	583	75.998,66 €
Secretaria General Tècnica	98	7.470,74 €

6.5 Anàlisi de l'*Instituto de la Mujer*

De totes aquestes dades es poden destacar les corresponents a l'*Instituto de la Mujer* que compta amb 139 treballadors i un pressupost de 18.739,19 € en un àmbit en què, cal recordar, les potestats de l'Estat haurien de ser, en tot cas, normatives i no de caràcter executiu.

És oportú, per tant, com en altres supòsits, analitzar les activitats que duu a terme aquest organisme estatal. Podem avançar que, com en casos anteriors, l'anàlisi ens permet constatar que l'Estat duu a terme una intensa i prolíxa actuació executiva –que es superposa a la gestió autonòmica– i que podem classificar en sis grans nivells: programàtic, polítiques de foment, organitzatiu, informatiu, formatiu i gestió de procediments.

En l'àmbit programàtic:

- Projecte sindicades: en el Projecte sindicades *l'Instituto de la Mujer* col·labora amb els sindicats d'ensenyament per difondre la coeducació i promoure la Llei d'Igualtat.



- Projecte materials didàctics per a la coeducació: s'han promogut, elaborat i/o editat diverses publicacions, adreçades al professorat, a pares i mares i l'alumnat per a la seva utilització en activitats de formació de professionals i en aules de diferents nivells educatius (se'n poden destacar dos: Propostes per a la Coeducació, elaborat en col·laboració amb FETE-UGT, que conté 130 propostes coeducatives; b) Almanac escolar: constitueix un recurs didàctic per a la seva difusió en aules d'educació Primària i Secundària realitzat amb STES-Intersindical, del qual s'han realitzat i difós 11.966 exemplars).
- Projecte Intercanvia: iniciat l'any 2005, amb l'objectiu de compartir experiències, projectes, materials educatius i accions innovadores sobre igualtat d'oportunitats, desenvolupats pels organismes d'igualtat i les Conselleries d'Educació de les diferents comunitats autònomes.
- Projecte Relaciona de formació del professorat: iniciativa de *l'Institut de la Mujer* que es realitza en col·laboració amb els organismes d'igualtat de les comunitats autònomes. El seu objectiu és promoure la reflexió del professorat sobre el tractament de l'amor i la sexualitat en l'educació com una via de prevenció i eliminació de la violència contra les dones.
- Programa de Salut i Serveis Social: pretén contribuir a l'adopció, en les polítiques i programes de salut i en l'atenció sanitària, d'una perspectiva biopsicosocial i de gènere que permeti abordar els models i representacions socials sobre el fet de ser dona o home.

En l'àmbit organitzatiu (òrgans que depenen de *l'Institut de la Mujer*):

- Observatori d'Igualtat d'Oportunitats entre Dones i Homes: té per objecte la construcció d'un sistema d'informació amb capacitat per conèixer la situació de les dones, i l'efecte de les polítiques institucionals engegades, per promoure la seva participació en un plànol d'igualtat.

- Observatori de la Imatge de les Dones: el seu objecte és analitzar la representació de les dones en la publicitat i en els mitjans de comunicació, veure quins són els rols més significatius que se'ls atribueixen i, en el cas que aquests siguin sexistes, realitzar accions que contribueixin a suprimir les imatges estereotipades. Té atribuïdes les següents funcions executives:
 - Recollida de queixes ciutadanes i seguiment d'ofici dels continguts sexistes.
 - Anàlisi i classificació dels continguts detectats o denunciats.
 - Actuació enfront dels emissors dels missatges discriminatoris, sol·licitant la modificació o retirada de les campanyes més estereotipades o denigrants per a les dones, o requerint-los un canvi de línia en les seves accions futures.
 - Difusió de la informació obtinguda amb la finalitat de continuar fomentant el rebuig social al tractament discriminatori.
 - Participació en activitats de formació i sensibilització sobre la influència que el tractament discriminatori en els mitjans i la publicitat té en la desigualtat.

En l'àmbit de les polítiques de foment:

- Convocatòria de Premis "Instituto de la Mujer - Consell superior d'Esports" a l'esport en edat escolar i universitari.
- Convocatòries anuals de subvencions: *l'Instituto de la Mujer* convoca anualment subvencions destinades a associacions i ONG per a projectes que comparteixin les polítiques d'igualtat dutes a terme per l'organisme; també convoca subvencions per a universitats, organismes públics i privats, etc.



- Participació en els Premis Irene: són convocats pel Ministeri d'Educació i tenen com a objectiu destacar i difondre projectes realitzats en centres educatius de tot l'Estat, adreçats a eradicar la violència contra les dones. *L'Institut de la Mujer* participa en el procés de selecció i en la decisió del premi.
- Participació en la resolució de la convocatòria amb càrrec a l'assignació tributària de l'IRPF: *l'Institut de la Mujer* col·labora en l'avaluació dels projectes presentats dins la convocatòria d'ajuts i subvencions per a la realització de programes de cooperació i voluntariat socials, a càrrec de l'assignació tributària de l'IRPF (aquestes subvencions s'atorguen a projectes que tinguin per finalitat afavorir la inserció social de les dones que es troben en situació o en risc d'exclusió social; la incorporació de les dones al món laboral, la prevenció i eradicació de la violència contra les dones, o el foment de l'ocupació i l'autoocupació de les dones; també programes adreçats a dones de l'àmbit rural i marítim-pesquer).
- Cessió de locals a associacions de dones: *l'Institut de la Mujer* disposa de tres immobles que cedeix de forma gratuïta a les associacions de dones perquè puguin tenir situades allí les seves seves socials. Actualment més d'una trentena d'ONG tenen instal·lat un despatx gratuït en aquests locals. A més, aquest organisme compta també amb una sala d'actes i altres sales de reunió que cedeix de manera gratuïta a associacions de dones i altres organitzacions que realitzen activitats a favor de la igualtat de gènere.

En l'àmbit informatiu:



- Informació gratuïta: *l'Institut de la Mujer* ofereix informació i assessorament de forma directa, immediata i gratuïta a través de telèfons d'informació gratuïts.
- Centre de Documentació: recopila, tracta, difon i posa a la disposició de totes les persones i entitats documentació relativa a les dones en diverses àrea temàtiques com: treball, sexualitat, salut, feminisme, política, violència, família, educació, economia, etc.
- Assessorament tècnic: *l'Institut de la Mujer* realitza activitats d'assessorament tècnic a ONG i entitats públiques o privades que sol·liciten informació relacionada amb el moviment associatiu o amb els recursos específics disponibles per a les dones. Aquest assessorament es realitza mitjançant entrevistes personals, per telèfon, o a través de la celebració de cursos o jornades informatives.

En l'àmbit formatiu:

- Publicacions: *l'Institut de la Mujer* en l'àmbit educatiu promou, elabora i/o edita publicacions, adreçades al professorat, a pares i mares i l'alumnat per a la seva utilització en activitats de formació de professionals i en aules de diferents nivells educatius; també col·labora amb institucions en la coedició de materials.
- Programa Salut: des del Programa de Salut s'elaboren diversos treballs, que es publiquen a la Sèrie Salut, la Col·lecció Guies de Salut (s'han publicat 18 guies que abasten temes d'interès per a les dones), o en altres col·leccions de l'Institut.
- Exposicions itinerants: *l'Institut de la Mujer* promou exposicions i les difon per les comunitats autònomes.

Gestió de procediments:

L'Instituto de la Mujer rep i canalitza, en l'ordre administratiu, denúncies formulades per dones en casos concrets de discriminació de fet o de dret per raó de sexe.

7. Règim local

7.1 Distribució competencial

Les competències estatals en matèria de règim local es fonamenten en l'art. 149.1.18 CE que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre les bases del règim jurídic de les Administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris.

Pel que fa a la Generalitat, l'art. 160.1 EAC li atribueix competència exclusiva en matèria de règim local sobre determinades submatèries¹¹³, mentre que l'article 160.2 li atorga competència compartida en tot allò que no estableix l'apartat 1.

¹¹³ Les submatèries són les següents: “a) *Les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, i també les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i la col·laboració entre els ens locals i entre aquests i l'Administració de la Generalitat, incloent-hi les diverses formes associatives, mancomunades, convencionals i consorciats.*

b) *La determinació de les competències i de les potestats pròpies dels municipis i dels altres ens locals, en els àmbits especificats per l'article 84.*

c) *El règim dels béns de domini públic, comuns i patrimonials i les modalitats de prestació dels serveis públics.*

d) *La determinació dels òrgans de govern dels ens locals creats per la Generalitat i el funcionament i el règim d'adopció d'acords d'aquests òrgans.*

e) *El règim dels òrgans complementaris de l'organització dels ens locals.”*

7.2 Funcions executives de l'Estat i de la Generalitat de Catalunya

Per analitzar la distribució de funcions executives entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya, distingirem cinc grans àmbits (controls administratius; procediments administratius vinculats a l'àmbit organitzatiu, patrimonial i de prestació de serveis; cooperació; funció pública local; tutela econòmico-financera), relacionarem les funcions executives que tenen atribuïdes ambdues administracions, agrupant-les en funció de la seva tipologia i, tot seguit, posarem en relleu les notes essencials que resulta de la distribució de funcions.

a) Controls administratius

En aquest àmbit, corresponen a l'Estat i la Generalitat¹¹⁴ funcions executives que o bé són idèntiques (demanar i obtenir informació sobre l'activitat municipal; rebre còpia o extracte comprensiu dels actes i acords locals;) o bé es diferencien simplement per estar vinculades als respectius àmbits competencials (requeriment de compliment de les competències municipals –si afecta l'exercici de competències estatals o de la Generalitat– i execució subsidiària; requeriment i/o impugnació d'actes i acords que infringeixin l'ordenament jurídic o competències de l'Administració de l'Estat¹¹⁵ o de la Generalitat; facultats de direcció, fiscalització i, si és el cas, decisòries, respecte de funcions, obres i serveis delegats).

¹¹⁴ Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local; Reial Decret Legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de Règim Local; Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.

¹¹⁵ També correspon a l'Estat el requeriment i impugnació d'actes o acords que atemptin greument contra l'interès general d'Espanya.



- b) Procediments administratius vinculats a l'àmbit organitzatiu, patrimonial i de prestació de serveis

Corresponen a l'Estat¹¹⁶ dues facultats relacionades amb la recepció d'informació (rebre comunicació de la resolució autonòmica d'alteració del nom i capitalitat dels municipis, i també còpia de l'inventari valorat dels béns i drets de les entitats locals)

La Generalitat¹¹⁷ té atribuïdes funcions en relació amb la determinació del territori, nom i capitalitat dels municipis (aprovació de l'alteració dels termes municipals o de la rectificació dels seus límits territorials; resolució dels conflictes entre municipis en relació amb la delimitació i l'atermenament de llurs termes; aprovació de l'alteració del nom i capitalitat dels municipis); creació d'ens locals i aspectes organitzatius (aprovació de la constitució, modificació i supressió de noves entitats locals d'àmbit territorial inferior al municipal; foment i aprovació de les fusions o agregacions municipals; aprovació de la constitució d'entitats municipals descentralitzades; aprovació del règim de consell obert en determinats supòsits); intervenció administrativa en aspectes patrimonials (autorització de la cessió d'edificis expropiats a ens públics; intervenció en el procediment per a l'execució en règim de monopoli de les activitats reservades; aprovació de l'eliminació del caràcter comunal dels béns comunals; autorització de tota alienació, gravamen o permuta de béns immobles, si el seu valor excedeix del 25% dels recursos ordinaris del pressupost de la corporació; autorització de l'alteració de la qualificació jurídica dels béns demanials o comunals; emissió d'informe en cas d'alienació, gravamen o permuta de

¹¹⁶ Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local; Reial Decret Legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de Règim Local.

¹¹⁷ Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.



determinats béns patrimonials; emissió d'informe en el cas d'arrendament o cessió en ús de béns comunals; rebre còpia de l'inventari valorat dels béns i drets de les entitats locals) i intervenció administrativa en la prestació de serveis (dispensa de prestació de serveis; actuació integrada dels ens locals en procediments amb l'Administració de la Generalitat; autorització, en determinats supòsits, de la participació municipal en consorcis en què intervenen comarques diferents).

c) Cooperació

L'Estat¹¹⁸ té atribuïdes funcions de cooperació tant amb un abast general (cooperació econòmica, tècnica i administrativa; Comissió Nacional d'Administració Local com a òrgan permanent per a la col·laboració amb l'Administració local); com, més específicament, en l'àmbit econòmic (aportació a les inversions incloses en els Plans provincials i insulars de cooperació a les obres i serveis de competència municipal; aportació a les intervencions aprovades per la Comissió de la Unió Europea cofinançades pel Programa de cooperació econòmica local; aportació als projectes de modernització administrativa local; aportació als projectes amb participació de la societat civil).

També la Generalitat¹¹⁹ té atribuïdes funcions de cooperació general (assistència i cooperació econòmica, jurídica, tècnica i administrativa; Comissió

¹¹⁸ Reial Decret Legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de Règim Local; Reial Decret 835/2003, de 27 de juny, pel qual es regula la cooperació econòmica de l'Estat a les inversions de les entitats locals; Reial Decret 427/2005, de 15 d'abril, pel qual es regula la composició, les funcions i el funcionament de la Comissió Nacional d'Administració Local.

¹¹⁹ Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya; Llei 23/1987, de 23 de desembre, per la qual s'estableixen els criteris de finançament del Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya i les bases per a la selecció, la distribució i el finançament de les obres i els serveis a incloure-hi; Decret 245/2007, de 6 de

de Govern Local de Catalunya com a òrgan permanent de col·laboració amb les administracions locals) i de cooperació en l'àmbit econòmic (formulació, convocatòria i gestió del Pla únic d'Obres i Serveis de Catalunya –compost per Programa general, Programa de municipis petits, nuclis i àrees residencials de baixa densitat, Programa de dinamització i equilibri territorial, Programa de biblioteques, Programa d'infraestructures de telecomunicacions i Altres programes específics–; elaboració de l'Enquesta d'Infraestructura i Equipaments Locals; formulació del Pla director d'inversions locals de Catalunya; gestió del Fons de cooperació local de Catalunya).

d) Funció pública local

En aquest àmbit, l'Estat¹²⁰ exerceix funcions relacionades amb els funcionaris locals amb habilitació nacional (selecció, formació i habilitació; convocatòria anual dels llocs de treball vacants que hagin de proveir-se per concurs en determinades situacions; facultat disciplinària de destitució del càrrec i de separació definitiva del servei; registre; convocatòria de les proves selectives per a l'accés als cursos per a l'obtenció de l'habilitació de caràcter nacional; expedició dels títols acreditatius de l'habilitació; autoritzar acumulacions i comissions de serveis, quan excedeixin de l'àmbit territorial d'una comunitat autònoma; rebre anualment dels ens locals una relació dels llocs de treball reservats a funcionaris amb habilitació nacional que estiguin vacants i, si s'escau, les bases aprovades que han de regir per als concursos); de formació de funcionaris (formació dels funcionaris locals) i de recepció d'informació (rebre còpia de determinats acords de les corporacions en matèria de personal

novembre, de convocatòria per a la formulació del Pla únic d'obres i serveis de Catalunya 2008-2012; Decret 101/2008, de 6 de maig, pel qual s'aproven les bases d'execució del Pla únic d'obres i serveis de Catalunya per al període 2008-2012.

¹²⁰ Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local.

com l'establiment d'escales i subescales; rebre còpia de la plantilla i de la relació de llocs de treball de la corporació local).

La Generalitat¹²¹ té atribuïdes funcions en relació amb els funcionaris locals amb habilitació nacional (competència d'execució en matèria de creació, supressió i classificació dels llocs de treball; selecció i formació dels funcionaris amb habilitació nacional, en els termes del conveni que s'acordi amb l'Institut Nacional d'Administració Pública; efectuar nomenaments provisionals a favor d'habilitats nacionals, en llocs a ells reservats; autoritzar l'acumulació de funcions reservades en el supòsit de vacant, absència o malaltia i conferir comissions de serveis; autoritzar permutes; rebre anualment dels ens locals una relació dels llocs de treball reservats a funcionaris amb habilitació nacional que estiguin vacants i, si s'escau, les bases aprovades que han de regir per als concursos); de formació de funcionaris (formació dels funcionaris locals) i de recepció d'informació (rebre còpia de determinats acords de les corporacions en matèria de personal com l'establiment d'escales i subescales; rebre còpia de la plantilla i de la relació de llocs de treball de la corporació local).

e) Tutela econòmico-financera

En aquest àmbit, classificarem la distribució de funcions executives en quatre apartats (pressupost i tutela econòmico-financera, en general; operacions de crèdit; procediment extraordinari de pagament de proveïdors i, finalment, aspectes relatius a l'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera).

1- Pressupost i tutela econòmico-financera, en general¹²²

¹²¹ Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.

¹²² Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes locals.

Correspon a l'Estat rebre còpia del pressupost general aprovat per les corporacions locals i de la seva liquidació, mentre que la Generalitat, a banda de tenir igualment atribuïda aquesta mateixa funció, també li correspon exercir les funcions de tutela financera sobre els ens locals.

2- Operacions de crèdit¹²³

L'Estat té assignades diverses funcions en relació amb les operacions de crèdit de les entitats locals (autorització de determinades operacions de crèdit a llarg termini o, si és el cas, autorització d'un escenari de consolidació pressupostària; autorització de determinades operacions de crèdit a curt termini i de concessió d'aval; tenir coneixement de les operacions de crèdit autoritzades per les comunitats autònomes; mantenir una central de riscos que proveeixi d'informació sobre les operacions de crèdit concertades per les entitats locals; rebre informació sobre l'endeutament i càrregues financeres locals), mentre que a la Generalitat li correspon l'autorització de determinades operacions de crèdit a llarg termini o, si és el cas, autorització d'un escenari de consolidació pressupostària.

3- Procediment extraordinari de pagament de proveïdors (any 2012)¹²⁴

Totes les funcions executives corresponen a l'Estat (subministrament d'informació per part de les entitats locals sobre les obligacions pendents de

¹²³ Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes locals.

¹²⁴ Reial Decret Llei 4/2012, de 24 de febrer, pel qual es determinen obligacions d'informació i procediments necessaris per a establir un mecanisme de finançament per al pagament als proveïdors de les entitats local; Reial Decret Llei 7/2012, de 9 de març, pel que es crea el Fons per al finançament dels pagaments a proveïdors.

pagament a proveïdors; remissió d'un pla d'ajust al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i presentació d'un informe anual sobre la seva execució; articulació del mecanisme de finançament).

4- Estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera¹²⁵

En aquest àmbit, corresponen a l'Estat diverses funcions (formulació d'un advertiment en cas de risc d'incompliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària, de l'objectiu de deute públic o de la regla de despesa; rebre de les corporacions locals informació sobre les línies fonamentals que contindran els seus pressupostos; facultat de demanar a les corporacions locals la informació necessària per a garantir el compliment de les previsions de la llei d'estabilitat, i per atendre requeriments d'informació exigits per la normativa comunitària).

Les funcions de la Generalitat en l'àmbit de l'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera dels ens locals es vinculen a l'aplicació de mesures correctives en cas d'incompliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària o de l'objectiu de deute públic (autorització de les operacions d'endeutament a llarg termini de la corporació local; aprovació dels plans econòmico-financers locals; informe de seguiment dels plans econòmico-financers i dels plans de reequilibri; en cas que una corporació local no adopti l'acord de no disponibilitat de crèdits o no constituís el depòsit obligat, requerir el president de la corporació local perquè adopti les mesures indicades, incloses aquelles proposades per la comissió d'experts; si no s'atén el requeriment, adopció de les mesures necessàries per obligar la corporació local al compliment forçós del requeriment).

¹²⁵ Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera.

Un cop exposada la distribució de funcions executives entre Estat i Generalitat de Catalunya, cal passar a analitzar els trets essencials que se'n deriven. En tal sentit, en una primera aproximació, es pot considerar que el repartiment de potestats d'execució enllaça, especialment pel que fa a les relacions de cooperació, amb l'anomenat *caràcter bifront* del règim local que, segons la doctrina constitucional, permet que tant les comunitats autònomes com l'Estat puguin legítimament establir relacions amb tots els ens locals, si bé la relació amb les comunitats autònomes és més natural i intensa (STC 159/2011, de 19 d'octubre).

Entrant a analitzar més específicament les duplicitats que es produeixen, es pot constatar que en l'àmbit de la cooperació econòmica i en els aspectes relatius al control econòmico-financer de les corporacions locals, les duplicitats tenen un sentit ampli en la mesura que les funcions executives estatals i autonòmiques no es superposen, sinó que es vinculen a actuacions administratives diferenciades. En aquest punt, és oportú parlar esment en un factor important que ha justificat la reserva de funcions executives per a l'Estat en matèria econòmico-financera; es tracta de l'*argument* de la crisi econòmica i la necessitat de donar-hi resposta a nivell de totes les administracions públiques, inclosa la local. Aquest argument ha emparat l'existència d'àmbits en què corresponen a l'Estat la totalitat de les funcions executives –com ara en el procediment extraordinari de pagament als proveïdors–, o bé part d'elles –com ara en l'àmbit relatiu a l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera dels ens locals–.

En altres àmbits que no estan vinculats directament amb aspectes econòmics i financers, les actuacions d'intervenció administrativa estan únicament atribuïdes a la Generalitat (aspectes organitzatius, patrimonials i de prestació de serveis, entre d'altres).

Hem assenyalat que la majoria de duplicitats funcionals executives que es produeixen tenen un sentit ampli; no obstant això, també se'n produeixen d'estrictes en àmbits com els relatius als controls administratius (impugnació d'actes que infringeixin l'ordenament jurídic), funció pública local (rebre determinats acords de les corporacions locals en matèria de personal), aspectes patrimonials (rebre còpia de l'inventari valorat dels béns i drets de les entitats locals) i en l'àmbit de la cooperació (cooperació econòmica, tècnica i administrativa amb ens locals). No obstant això, predominen, com s'ha indicat, les duplicitats en sentit ampli.

Si passem a analitzar els títols competencials què emparen les funcions executives que duu a terme l'Estat, podem comprovar que les disposicions estatals fan únicament referència a l'article 149.1.18 CE, per la qual cosa es pot afirmar que les actuacions estatals de gestió són una manifestació de bases executives en matèria de règim local. Per tant, cal fer notar que, malgrat que diverses funcions executives que corresponen a l'Estat s'insereixen en l'àmbit econòmico-financer, les normes estatals no fan referència al títol competencial de l'art. 149.1.13 CE relatiu a la planificació general de l'activitat econòmica¹²⁶. En darrer lloc, cal destacar que no es recorre, excepte en supòsits puntuals, a altres criteris d'atribució competencial, com ara la supraterritorialitat o la incidència exterior o europea de l'actuació administrativa que es dugui a terme.

7.3 Àmbit subvencional

Com s'ha vist en l'apartat anterior, la col·laboració econòmica de l'Estat i de la Generalitat amb els ens locals s'instrumenta –a banda de la seva participació en ingressos estatals o autonòmics–, mitjançant l'aprovació de plans de

¹²⁶ Un cas particular el constitueix la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera que com a títol competencial indica -de manera certament discutible, des de la perspectiva de l'emparament competencial- que la Llei s'aprova en desenvolupament de l'article 135 de la Constitució.

cooperació econòmica que tenen un caràcter transversal en la mesura que abasten la majoria d'àmbits d'actuació administrativa local.

No obstant això, al marge d'aquests instruments de cooperació econòmica, tant l'Estat com la Generalitat també aproven la convocatòria d'ajuts sectorials als ens locals en diversos àmbits materials¹²⁷. En aquests casos, el títol competencial que fonamenta la convocatòria d'ajuts no és el relatiu al règim jurídic de les administracions públiques, sinó el corresponent a la matèria en què s'insereixen les actuacions subvencionables. En conseqüència, en les convocatòries estatals la distribució de funcions entre Estat i comunitats autònomes dependrà de la competència que fonamenti l'actuació de foment i de l'aplicació, quan s'escaigui, dels supòsits excepcionals que puguin arribar a permetre, almenys en la interpretació de l'Estat, una gestió centralitzada dels ajuts.

A tall d'exemple, es pot fer esment de les següents convocatòries estatals, classificades en funció de l'àmbit material en què s'insereixen:

- Esport: Resolució de 13 de febrer del 2012, de la Direcció General d'Esports, per la qual es convoquen ajuts a les corporacions locals per a l'execució d'infraestructures esportives i dotació d'equipaments esportius, amb motiu de la celebració de competicions esportives de caràcter internacional.
- Obres públiques: Reial Decret 1192/2011, de 19 d'agost, pel qual es regula la concessió d'una subvenció directa del Ministeri de Política

¹²⁷ L'art. 63.1 del Reial Decret Legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions vigents en matèria de règim local preveu ajuts financers estatals mitjançant subvencions incloses en els Pressupostos Generals de l'Estat o en els d'altres organismes estatals.



- Territorial i Administració Pública a l'Ajuntament de Montgai per a la construcció d'un nou pont sobre el riu Sió.
- Consum: Resolució de 22 de febrer del 2011, de l'Institut Nacional del Consum, per la qual es convoquen subvencions per al foment d'activitats de les Junes Arbitrals de Consum per a l'exercici 2011¹²⁸.
 - Funció Pública: Resolució de 29 de desembre del 2010, de l'Institut Nacional d'Administració Pública, per la qual es convoquen per a l'exercici 2011 subvencions destinades al finançament de plans de formació en el marc de l'Acord de Formació per a l'Ocupació de les Administracions Públiques¹²⁹.
 - Cultura: Ordre CUL/1880/2011, de 29 de juny, per la qual es convoca el concurs de projectes d'animació a la lectura María Moliner en municipis de menys de 50.000 habitants i es convoquen els ajuts en concurrència competitiva consistents en lots de llibres, corresponents a l'any 2011.
 - Energia: Ordre INT/489/2011, de 28 de febrer, per la qual es convoquen subvencions destinades a entitats locals adscrites als Planes d'Emergència Nuclear.
 - Immigració: Resolució de 29 de juliol del 2011, de la Direcció General d'Immigració, per la qual es convoquen subvencions públiques per a l'ordenació dels fluxos migratoris laborals de treballadors migrants per a campanyes agrícoles de temporada¹³⁰.

¹²⁸ Entre les Junes Arbitrals de Consum que poden ser subvencionades es troben les adscrites a les Administracions Locals.

¹²⁹ Poden ser beneficiaris de les subvencions Ajuntaments, Diputacions Provincials, Cabildos, Consells Insulars i la resta d'Entitats Locals.

¹³⁰ Aquesta convocatòria recull línees subvencionables de les quals poden ser-ne beneficiàries les associacions d'entitats locals (com ara l'elaboració d'un cens d'allotjaments de les persones treballadores migrants de temporada).

De la seva banda, la Generalitat exerceix, igualment, la seva potestat de foment amb càrrec al seus fons pressupostaris en diversos àmbits materials, establint-se línees d'ajuts dels quals poden ser beneficiàries les entitats locals. Es generen, per tant, duplicitats en les actuacions subvencionals de l'Estat i de la Generalitat que tenen un caràcter estricte en aquells casos en què és coincident l'objecte de l'actuació subvencionada.

Pot fer-se esment, a tall d'exemple, de les següents bases reguladores i convocatòries:

- Treball: Ordre EMO/124/2011, de 6 de juny, per la qual es modifica l'Ordre TRE/563/2009, de 22 de desembre, i s'obre la convocatòria per a la concessió de subvencions a entitats locals per realitzar accions formatives adreçades prioritàriament a persones treballadores en situació d'atur, per a l'any 2011.
- Cultura: Resolució CLT/1365/2011, de 24 de maig, de convocatòria per a la concessió de subvencions, en règim de concurrència competitiva, a ajuntaments i ens públics vinculats o dependents, per a les programacions culturals que incloguin activitats de caràcter professional en l'àmbit de la música, les arts escèniques i/o les arts visuals que es duguin a terme a municipis de Catalunya de menys de 8.000 habitants, corresponents a l'any 2011.
- Promoció econòmica: Ordre EMO/264/2011, de 27 de setembre, de modificació de l'Ordre TRE/600/2010, de 14 de desembre, per la qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions de suport als programes d'àmbit local de foment i assessorament a la creació d'empreses, als projectes singulars i/o experimentals de suport a la creació d'empreses (entitats col·laboradores de la Direcció General

d'Economia Cooperativa i Creació d'Empreses, denominades Inicia: per la creació d'empreses), i s'obre la convocatòria per a l'any 2011¹³¹.

- Assistència Social: Resolució BSF/1152/2011, de 10 de maig, per la qual s'obre la convocatòria per a la concessió de subvencions del Departament de Benestar Social i Família per a ajuntaments de menys de vint mil habitants dins l'exercici 2011.
- Energia: Resolució EMO/2854/2011, de 29 de novembre, per la qual s'aproven les bases reguladores per a la concessió de subvencions d'estalvi i eficiència energètica, en règim de concurrència competitiva i en règim reglat, i se'n fa pública la convocatòria per a l'any 2011¹³².

7.4 Aspectes organitzatius

Els aspectes organitzatius ofereixen aquestes dades:

a) Estructura estatal

- Organització (Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques)
 - Secretaria d'Estat d'Administracions Públiques
 - Secretaria General de Coordinació Autònoma i Local
 - Direcció General de coordinació de competències amb les Comunitats Autònomes i les Entitats Locals

¹³¹ En aquesta convocatòria es preveuen línees d'ajuts dels quals poden ser beneficiàries les entitats locals, com ara l'impuls de programes d'àmbit local de foment i assessorament a la creació d'empreses.

¹³² En aquesta convocatòria es preveuen línees d'ajuts dels quals poden ser beneficiàries les entitats locals, com ara l'elaboració de plans de mobilitat urbana energèticament eficients.

- Institut Nacional d'Administració Pública¹³³

b) Estructura de la Generalitat

- Direcció General d'Administració Local
- Escola d'Administració Pública¹³⁴

c) Dades de personal i pressupostàries estatals (extretes dels pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012 - BOE núm. 156, de 30.06.2012):

(S'indica la dotació de personal i el pressupost general de despeses en milers d'euros)

Organització ministerial	Dotació de personal	Pressupost general de despeses
Secretaria d'Estat d'Administracions Públiques ¹³⁵ :	852	74.855,83 €
Secretaria General de Coordinació Autònoma i Local	146	5.774,90 € ¹³⁶
Direcció General de coordinació de	188	37.142,71 €

¹³³ L'Institut Nacional d'Administració Pública té atribuïdes, entre d'altres, funcions de formació dels empleats públics locals.

¹³⁴ L'Escola d'Administració Pública duu a terme, entre d'altres, activitats de formació de personal de l'Administració Local.

¹³⁵ La Secretaria d'Estat d'Administracions Públiques té atribuïdes funcions en relació amb les entitats locals.

¹³⁶ A aquesta quantitat cal sumar-hi dues partides més de 233.558,71 milers d'euros (Altres relacions financeres amb ens territorials - Secretaria General de Coordinació Autònoma i Local Entitats Locals) i de 14.683.078,52 milers d'euros (Sistemes de finançament de ens territorials - Secretaria General de Coordinació Autònoma i Local - Entitats Locals).



competències amb les Comunitats Autònomes i les Entitats Locals		
Institut Nacional d'Administració Pública	231	76.181,84 €

A aquestes dades, cal sumar-hi la part proporcional dels òrgans transversals del Ministeri:

Organització ministerial	Dotació de personal	Pressupost general de despeses
Ministeri, Sotssecretaria i Serveis Generals	1838	659.286,85 €
Secretaria General Tècnica	210	9.856,08 €

Les dades indicades reflecteixen que els òrgans de l'Administració de l'Estat que tenen assignades funcions relacionades amb el règim local comparteixen aquest àmbit funcional amb l'exercici d'altres atribucions vinculades a les administracions territorials i, en general, a la funció pública. En tal sentit, les xifres de personal i de mitjancers financers que serveixen de suport a l'exercici d'aquestes diferents funcions no presenten unes magnituds especialment rellevants, a excepció d'aquelles corresponents als òrgans transversals (Secretaria d'Estat d'Administracions Públiques; Ministeri, Sotssecretaria i Serveis Generals).

8. Serveis socials, voluntariat, menors i promoció de les famílies

8.1 Funcions executives

En aquests àmbits materials les duplicitats més significatives s'observen en les submatèries de serveis socials i voluntariat. En tots aquests àmbits el bloc de

constitucionalitat ha atribuït expressament a la Generalitat totes les funcions, incloses evidentment les executives. Tanmateix, malgrat aquest títol específic l'Estat també exerceix funcions executives en aquests àmbits tot invocant títols genèrics o transversals com el de l'article 149.1.1 CE o criteris de supraterritorialitat i d'instrumentalitat, als que ens hem referit a bastament amb anterioritat. Aquest doble exercici competencial en molts casos provoca duplicitats. Veiem-ne alguns exemples centrats en els àmbits de serveis socials i de voluntariat.

8.2 Serveis socials

- Atenció a les persones en situació de dependència

La Llei estatal 39/2006, de 14 de desembre, de Promoció de l'Autonomia Personal i Atenció a les persones en situació de dependència i la Llei catalana 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials de Catalunya preveuen les següents funcions executives: promoció de programes i accions formatives; potestat sancionadora; direcció dels serveis de promoció de l'autonomia personal; gestió dels serveis de valoració d'atenció a la dependència; avaluació del sistema; determinació dels òrgans de valoració de la situació de dependència i reconeixement d'aquesta situació; establiment d'una xarxa de serveis del sistema; funció registral, inspectora i sancionadora.

L'exercici d'aquestes funcions en l'àmbit territorial de Catalunya s'atribueixen a la Generalitat. Això no obstant, la Llei estatal reserva a l'Estat la promoció d'accions formatives, la gestió d'un Sistema d'informació per a l'autonomia i atenció a la dependència; l'aportació de finançament per al sistema; la gestió dels centres de referència estatal i la potestat sancionadora en l'àmbit de les seves competències.

Atès el seu relleu, cal parar especial atenció al fet que l'Estat disposa de Centres propis per dur a terme polítiques d'execució en matèria de serveis socials. En té de tres tipus:

- Centres de Referència Estatal (CRE): els Centres de Referència Estatal són de titularitat estatal i estan integrats a la xarxa de serveis del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència (SAAD). Segons la pàgina web del Ministeri, desenvolupen accions supracomunitàries per a les persones en situació de dependència que *complementen i reforcen les accions de l'Administracions autonòmiques sense interferir en les seves competències (sic)*.

Les seves funcions són estrictament executives i es superposen no ja amb aquelles que corresponen als centres que puguin impulsar o acreditar la Generalitat de Catalunya, sinó amb les pròpies funcions executives que corresponen a l'Administració de la Generalitat. Les funcions del Centres de Referència són les següents:

- Generar, recopilar, analitzar i difondre dades, informacions i coneixement sobre el col·lectiu o matèria en la qual estan especialitzats.
- Fomentar i desenvolupar estudis i investigacions sobre matèries de la seva especialització.
- Impulsar, programar i impartir accions de formació i de qualificació per a professionals i personal cuidador.
- Desenvolupar o validar, des de l'enfocament de la innovació permanent, nous models, programes, mètodes i tècniques d'intervenció.
- Promocionar o desenvolupar experiències innovadores i bones pràctiques en matèria de prevenció de la dependència, promoció de

l'autonomia personal, atenció integral, inserció i inclusió socials de persones en situació de dependència, a partir de l'atenció especialitzada directa.

- Col·laborar amb famílies, grups, entitats no lucratives i teixits socials a través d'accions d'informació, assessorament, formació i suport.
- Impulsar la utilització dels productes de suport i l'accessibilitat universal i disseny per a totes les persones com a mitjans d'equiparació d'oportunitats.
- Impulsar plans de millora de la qualitat i desenvolupar criteris comuns d'acreditació i d'avaluació de centres, programes i serveis.
- Establir vies de cooperació i col·laboració amb entitats públiques i privades, preferentment d'iniciativa social, que treballin en el sector o matèria de la seva especialitat.
- Dur a terme qualsevol altra funció que en matèria de la seva especialitat i amb vista al compliment de les seves finalitats li sigui encomanada pel Ministeri Sanitat, Serveis Socials i Igualtat.

Actualment existeixen 5 Centres de referència estatal i n'hi ha 7 més de projectats.

- Centres de Recuperació de Persones amb Discapacitat Física (CRMF): són centres d'àmbit i titularitat estatal que presten un conjunt de serveis recuperadors de contingut mèdic-funcional, psico-social i d'orientació i formació professional ocupacional per a persones amb discapacitat física o sensorial en edat laboral.

Actualment existeixen 6 Centres de Recuperació de Persones amb Discapacitat Física.



- Centres d'Atenció a Persones amb Discapacitat Física (CAMF): són centres d'àmbit i titularitat estatal destinats a l'atenció integral, en règim d'internat i mitja pensió de persones amb discapacitat física que troben serioses dificultats per aconseguir una integració laboral i per ser atesos en les seves necessitats bàsiques de les activitats de la vida diària en règim familiar o domiciliari.

Actualment existeixen 5 Centres d'Atenció a Persones amb Discapacitat Física.

De la seva banda la Generalitat de Catalunya compta amb una Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, formada pel conjunt dels serveis i centres de serveis socials de Catalunya, públics i privats, acreditats per la Generalitat per gestionar les prestacions determinades a la Cartera de serveis socials.

- Actuacions executives de l'Estat en altres serveis socials:

- Servei d'Informació sobre Discapacitat (SID): sistema d'informació de caràcter estatal sobre discapacitat a través d'Internet, d'accés públic, lliure i gratuït.
- Oficina Permanent Especialitzada (OPE): s'encarrega de promoure la igualtat d'oportunitats, la no discriminació i l'accessibilitat universal de les persones amb discapacitat (depèn del Consell Nacional de la Discapacitat)
- Centre d'intermediació telefònica per a persones sordes o amb discapacitat auditiva i/o de fonació: facilita la comunicació entre persones sordes, amb discapacitat auditiva i/o fonació que són usuàries de telèfons de text, telèfons mòbils, fax, etc, amb persones oïdores i serveis que utilitzen telèfons convencionals.

- Observatori Estatal de la Discapacitat: el seu objecte és facilitar l'estudi de dades sobre la discapacitat amb caràcter global, tant a nivell territorial com conceptual, sobre la població de persones amb discapacitat en el conjunt de l'Estat.

8.3 Voluntariat

La Llei estatal 6/1996, de 15 de gener, del Voluntariat preveu les següents funcions executives: la formalització d'acords de col·laboració i mesures de foment (assistència tècnica, programes formatius, campanyes de divulgació, etc). Atribueix a les comunitats autònomes les funcions indicades respecte dels voluntaris i organitzacions que desenvolupin programes d'àmbit autonòmic; en canvi per motius instrumentals o supraterritorials atorga a l'Estat les funcions indicades respecte dels voluntaris i organitzacions que desenvolupin programes d'àmbit estatal, supraautonòmic o vinculats a activitats de competència exclusiva estatal.

És doncs un exemple de duplicitat en què les actuacions estatals i autonòmiques no concorren exactament sobre el mateix objecte, però no per això deixen de produir-se ja que ambdós ens realitzen a la mateixa activitat sobre la mateixa matèria. Aquestes duplicitats podrien evitar-se aplicant criteris per distribuir les funcions executives entre les comunitats autònomes afectades.

8.4 Subvencions

L'Estat exerceix la potestat de foment en matèria de serveis socials, voluntariat, menors i protecció de les famílies, superposant-se a les convocatòries de la Generalitat de Catalunya i sense reconèixer suficientment la participació d'aquesta a nivell normatiu i de gestió.



N'és un exemple la convocatòria estatal de subvencions en l'àrea de serveis socials amb càrrec a l'assignació de l'IRPF que inclou els quatre àmbits esmentats (serveis socials, voluntariat, menors i protecció de les famílies). Es tracta d'una convocatòria que l'Estat realitza cada any en rebel·lia amb un seguit de sentències que han dictat tant el Tribunal Suprem com el Tribunal Constitucional, en les quals es declara la seva inconstitucionalitat. Les característiques de la convocatòria estatal es podrien sintetitzar així:

Regulació: Ordre SSI/1199/2012, de 4 de juny, per la qual s'estableixen les bases reguladores i es convoca la concessió de subvencions per a la realització de programes de cooperació i voluntariat socials amb càrrec a l'assignació tributària de l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques.

Objecte:

- Infància i la família.
- Joves.
- Dones.
- Persones grans.
- Persones amb discapacitat.
- Persones amb problemes de drogodependència.
- Poble gitano.
- Persones migrants, sol·licitants d'asil i altres persones amb protecció internacional.
- Persones afectades pel VIH/SIDA.
- Persones recluses, exrecluses i sotmeses a mesures alternatives.
- Programes per a la inclusió social.
- Programes per a la promoció del voluntariat.
- Fons destinat a pal·liar situacions d'emergència social.

No reconeixement de les competències autonòmiques:

- la convocatòria no territorialitza, per a les comunitats autònomes, els ajuts convocats ni a nivell normatiu ni de gestió.
- s'ignoren absolutament els pronunciaments dels Tribunals sobre la necessitat de territorialitzar aquest tipus d'ajuts:
 - sentència del Tribunal Suprem de 30 de novembre de 2011: sobre l'Ordre TAS/592/2008, de 29 de febrer, per la qual s'estableixen les bases i es convoquen subvencions per a la realització de programes de cooperació i voluntariat socials amb càrrec a l'assignació tributària de l'IRPF;
 - sentència del Tribunal Constitucional 178/2011, de 8 de novembre: en relació amb l'Ordre TAS/893/2005, de 17 de març, per la qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions sotmeses al règim general de subvencions de l'àrea de serveis socials, famílies i discapacitat.

A banda de la convocatòria esmentada, l'Estat també exerceix, de forma centralitzada, la seva potestat de foment a través d'altres convocatòries que tenen per objecte els mateixos àmbits materials indicats com ara la Resolució de 23 de maig de 2011, de la Secretaria General de Política Social i Consum, per la qual es convoquen subvencions a les àrees de Serveis Socials, Famílies i Infància i de l'Any Europeu de les Activitats de Voluntariat que fomentin una Ciutadania Activa, corresponents a l'any 2011.

La Generalitat també atorga subvencions en aquest àmbit material. N'és exemple la Resolució BSF/518/2012, de 20 de març, per la qual s'obre la

convocatòria per a la concessió de subvencions del Departament de Benestar Social i Família per a entitats en l'exercici 2012.

Té per objecte la :

- Atenció a la família amb infants.
- Lluita contra els maltractaments, la violència masclista i la violència familiar.
- Promoció de la gent gran activa.
- Programes per al col·lectiu gai, lesbiana i transsexual.
- Infància i adolescència.
- Serveis socials de centres oberts.
- Atenció social i educativa davant les situacions de risc.
- Lluita contra els maltractaments a infants i adolescents.
- Intervenció socioeducativa diària que es dugui a terme en el marc dels espais.
- Entitats col·laboradores amb l'Àrea de Suport als Joves Tutelats i Extutelats.
- Promoció i sensibilització dels drets dels infants i adolescents.
- Integració social de persones estrangeres immigrades i catalanes retornades.
- Associacions juvenils i entitats que ofereixen serveis a la joventut per a activitats.
- Projectes que realitzen les entitats juvenils en l'àmbit de la cooperació al desenvolupament.
- Projectes de caràcter cívic, comunitari i de foment del voluntariat.

8.5 Aspectes organitzatius

8.5.1 Estructura estatal



- Organització ministerial (Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat)
 - Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat
 - Direcció Gral. de Serveis per a la Família i la Infància
 - Direcció Gral. de Coordinació de Polítiques de Suport a la Discapacitat
 - Direcció General per a la Igualtat d'Oportunitats
 - IMSERSO
 - Reial Patronat sobre Discapacitat

8.5.2 Estructura de la Generalitat

- Secretaria de Família
- Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència
- Direcció General d'Acció Cívica i Comunitària
- Institut Català d'Assistència i Serveis Socials

8.5.3 Dades de personal i pressupostàries estatals (extretes dels pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012 - BOE núm. 156, de 30.06.2012):

(S'indica la dotació de personal i el pressupost general de despeses en milers d'euros)

Organització ministerial	Dotació de personal	Pressupost general de despeses
Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat	36	1.575.699,33 €
Direcció Gral. de Serveis per a la Família i la Infància	121	169.752,89 €
Direcció Gral. de Coordinació de Polítiques de Suport a la Discapacitat	40	8.041,91 €
Direcció General per a la Igualtat	41	13.484,48 €



d'Oportunitats		
IMSERO ¹³⁷	2.341 ¹³⁸	*
Reial Patronat sobre Discapacitat	18	2.479,56 €

* El pressupost de l'Institut de Majors i Serveis Socials es finançarà en l'exercici de l'any 2012 amb aportacions de l'Estat per a operacions corrents per un import de 3.714.371 milers d'euros i per a operacions de capital per un import de 10.167 milers d'euros, així com per qualsevol altre ingrés afectat als serveis prestats per l'Entitat, per un import de 56.860,19 milers d'euros.

A aquestes dades, cal sumar-hi la part proporcional dels òrgans transversals del Ministeri:

Organització ministerial	Dotació de personal	Pressupost general de despeses
Ministeri i Sotssecretaria	583	75.998,66 €
Secretaria General Tècnica	98	7.470,74 €

Malgrat que, com hem reiterat, l'Estat no té competències expressament reconegudes en aquesta matèria, ha creat un conjunt d'òrgans representatius d'interessos socials en els quals hi estan representades associacions, normalment d'àmbit supraautonòmic, que es converteixen en interlocutores del Ministeri competent en la matèria i del seus organismes. Entre aquest òrgans es poden esmentar:

- Consell Nacional de la Discapacitat

¹³⁷ L'IMSERO gestiona plans, programes i serveis d'àmbit estatal per a persones majors i per a persones en situació de dependència, i també aquells que es deriven de la creació i posada en funcionament del sistema de protecció a les persones en situació de dependència.

¹³⁸ Dades de personal a 31.12.2011, extreta de la Memòria de l'IMSERO de 2011.



- Consell Estatal de Famílies
- Consell Estatal d'Organitzacions no Governamentals d'Acció Social
- Consell Estatal de Persones Grans
- Comitè Consultiu del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència

9.Treball i relacions laborals

En la matèria de treball i relacions laborals la competència legislativa correspon a l'Estat (article 149.1.7 CE) mentre que la Generalitat té encomanada la competència executiva (article 170 EAC).

A la pràctica, però, l'Estat exerceix una amplíssima i intensa funció executiva, com posa de manifest entre d'altres l'important aparell administratiu que encara avui conserva l'Estat i que analitzarem al final. La realitza a través del mateix tipus d'activitat que la Generalitat (autoritzacions, gestió de programes, activitat de foment, avaluació, seguiment, control, sanció etc..) i sobre els mateixos àmbits materials (convenis col·lectius, procediments de regulació d'ocupació, serveis mínims en cas de vaga, formació professional per a l'ocupació, etc...). La duplicat executiva en aquesta matèria és notablement generalitzada.

Certament també en aquest cas l'activitat de gestió de l'Estat i la de la Generalitat no s'exerceixen sobre exactament el mateix objecte ja que el normador estatal en cada cas ha establert els denominats punts de connexió que permeten establir quin dels dos ens ha d'actuar sobre cadascun dels objectes concrets. Això no evita, però, com ja hem reiterat, que la duplicat existeixi –els dos ens realitzen la mateixa activitat sobre la mateixa submatèria– ni evita les ineficiències que se'n deriven, en termes de recursos humans, materials i econòmics, i els efectes de desfiguració del sistema de distribució de competències que genera la utilització del territori i dels criteris



d'instrumentalitat com a títols competencials de l'Estat. Per poder-ho valorar analitzarem alguns dels molts exemples de duplicitats que es podrien aportar en aquesta matèria.

9.1 Funcions executives

9.1.1 Formació professional en l'àmbit laboral: formació ocupacional i contínua per a l'ocupació.

Pel que fa a la formació planificada i gestionada per les empreses (la formació de demanda i la formació teòrica dels contractes per a la formació de la formació en alternança amb l'ocupació), el normador estatal (essencialment a través del Reial Decret 395/2007, de 23 de març, pel qual es regula el subsistema de formació professional per a l'ocupació) atribueix en exclusiva a l'Estat algunes activitats executives (com les bonificacions amb càrrec de les quotes de la Seguretat Social o recentment una més polèmica sobre validació de continguts normatius i autorització de centres¹³⁹), mentre que la resta

¹³⁹ El Reial Decret-Llei 3/2012, de 10 de febrer, de mesures urgents per a la reforma del mercat laboral i la Llei 3/2012, de 6 de juliol, de mesures urgents per a la reforma del mercat laboral estableixen que en els contractes per a la formació i l'aprenentatge que se subscriuguin a partir del 12 de febrer de 2012 fins als dotze mesos següents, i en el cas que no existeixi títol de formació professional o certificat de professionalitat relacionats amb el treball a realitzar o centres formatius per impartir-los, l'activitat formativa pot estar constituïda pels continguts formatius comunicats per les empreses al Servei Públic d'Ocupació Estatal, a l'efecte de la seva validació. En aquests supòsits, la formació haurà de realitzar-se per l'empresa o a través dels centres autoritzats pel Servei Públic d'Ocupació Estatal. El Consell de Garanties Estatutàries en el Dictamen 5/2012, de 3 d'abril, conclou que la «validació» dels continguts formatius determinats per les empreses en els supòsits en què no hi hagi títol de formació professional o certificat de professionalitat relacionats amb la feina efectiva a realitzar; i l'«autorització» dels centres per a la formació inherent a aquest tipus de contracte, constitueixen funcions executives que a Catalunya corresponen al Servei d'Ocupació de la Generalitat i, per tant,



d'activitats de gestió les desenvolupen tant l'Estat com la Generalitat. Són, en essència, les resolucions dels desacords entre empreses i treballadors que sorgeixin en l'execució de les accions formatives; l'avaluació, seguiment i control de la formació teòrica dels contractes; el seguit d'accions de recolzament i complementàries de les activitats de formació, així com l'assessorament, recolzament i assistència tècnica a les PIMES.

El normador estatal, a l'hora de distribuir entre l'Estat i les comunitats autònomes l'exercici d'aquestes activitats duplicades empra un amplíssim criteri de territorialitat ja que aquest exercici només correspon a la Generalitat quan les empreses gestores tenen tots els seus centres de treball en el territori de la comunitat autònoma. La resta pertany a l'Estat.

Pel que fa a la formació programada i gestionada per les administracions públiques (la formació d'oferta i els programes públics d'ocupació-formació en la formació en alternativa amb l'ocupació), el normador estatal també reserva en exclusiva a l'Estat algunes activitats (com a la planificació plurianual de la formació en oferta, la planificació de les accions d'investigació i innovació i dels plans anuals en matèria de qualitat, avaluació i control, a banda de determinades formacions professionals com les adreçades a persones privades de llibertat, a militars i treballadors immigrants en els seus països d'origen). La formació dirigida prioritàriament a treballadors desocupats s'atribueix a les comunitats autònomes. La resta d'activitats (programació, gestió i control de la resta de formació i la gestió dels programes públics d'ocupació-formació) corresponen tant a l'Estat com a la Generalitat. En aquest cas els punts de connexió que serveixen per atribuir l'exercici d'aquestes competències és encara més àmpliament afavoridor de l'Estat. Concretament, li correspon

vulneren les competències de la Generalitat en matèria de treball i relacions laborals (art. 170 EAC).



l'exercici de les competències esmentades quan es dóna alguna de les següents condicions de supraterritorialitat o instrumentalitat: quan els plans o accions formatius transcendeixen l'àmbit territorial d'una comunitat autònoma i requereixen una acció coordinada i homogènia (requeriment que el Reial Decret 395/2007 defineix amb criteris molt amplis), quan les accions formatives estan relacionades amb l'exercici de competències estatals i, finalment, quan es dirigeixen a treballadors immigrants en els seus països d'origen.

Les dues administracions també realitzen un seguit d'accions complementàries a la formació, com ara estudis de caràcter general i sectorial, accions d'investigació i innovació (aquestes darreres planificades per l'Estat i atribuïdes a la Generalitat només en el cas d'afectar el seu "àmbit territorial exclusiu") o l'avaluació de l'impacte de la formació en l'accés i el manteniment de l'ocupació i en la millora de la competitivitat de les empreses. Les dues administracions també expedeixen els certificats de professionalitat i les acreditacions parcials de formació.

Per realitzar aquestes activitats la normativa estatal preveu que, a banda dels centres de formació de les comunitats autònomes, l'Estat pot ser titular dels seus propis *Centros de Referencia Nacional*, especialitzats per sectors productius i destinats a realitzar "accions de caràcter experimental i innovador en la matèria de formació professional", ¡com si l'Estat fos l'únic que pot vetllar per l'excel·lència!. A la pràctica però de moment l'Estat no els ha creat, ha atorgat aquesta qualificació a diversos centres de titularitat de les comunitats autònomes i els ha integrat en una xarxa única i coordinada per l'Estat de *Centros de Referencia Nacional* sobre la qual s'ha atribuït importants funcions de coordinació (com la fixació del Pla plurianual que han d'aplicar i algunes funcions executives com l'avaluació i revisió del compliment del Pla, a banda que l'Administració General de l'Estat es reserva la meitat dels membres que representen les administracions públiques en el Consell Social dels Centres de

Referència de les comunitats autònomes. De la seva banda, la Generalitat té els seus propis centres de formació per exercir les funcions executives que té encomanades.

9.1.2 Resolució de discrepàncies i extensió en matèria de convenis col·lectius.

Tan l'Estat com la Generalitat són competents per resoldre les discrepàncies que es mantenen un cop finalitzat el període de consultes. Correspon a l'Estat quan la inaplicació de les condicions de treball afecta centres de treball de l'empresa situats al territori de més d'una comunitat autònoma i als òrgans de les comunitats en la resta de casos.

El mateix criteri de supraterritorialitat s'aplica a la resolució dels procediments d'extensió de convenis col·lectius: si abasta tot el territori estatal o més d'una comunitat autònoma és competència de l'Estat, mentre que si afecta el territori d'una sola comunitat autònoma la seva administració és la competent.

9.1.3 Autorització de procediments de regulació d'ocupació

En aquest cas es combinen criteris de supraterritorialitat i d'instrumentalitat per atribuir l'execució a l'Estat. Concretament, és competent quan els treballadors afectats desenvolupin la seva activitat o es trobin adscrits a centres de treball situats al territori de dos o més comunitats autònomes¹⁴⁰; quan s'afectin

¹⁴⁰ Quan l'expedient de regulació d'ocupació afecti a treballadors que desenvolupin la seva activitat o es trobin adscrits a centres de treball situats al territori de dos o més comunitats autònomes, però el 85 per cent, com a mínim, de plantilla de l'empresa radiqui en l'àmbit territorial d'una comunitat autònoma i existeixin treballadors afectats en la mateixa, correspondrà a l'autoritat laboral competent d'aquesta comunitat autònoma l'ordenació i instrucció del procediment fins al moment de resoldre, en què formularà una proposta de resolució a la Direcció general de Treball del Ministeri de Treball.

empreses o centres de treball relacionats amb crèdits extraordinaris o avals acordats pel Govern de l'Estat; quan s'afectin empreses pertanyents al Patrimoni de l'Estat i, en general, aquelles que tinguin la condició de societats mercantils estatals, així com amb empreses relacionades directament amb la Defensa Nacional o aquelles la producció de les quals sigui declarada d'importància estratègica nacional mitjançant llei¹⁴¹.

En la resta dels casos, la competència correspon a la Generalitat sempre que l'expedient de regulació afecti només treballadors que desenvolupin la seva activitat o que es trobin adscrits a centres de treball situats íntegrament dins del seu territori.

9.1.4 Formalització de convenis per desenvolupar pràctiques no laborals a empreses

Les empreses que pretenguin desenvolupar pràctiques no laborals adreçades a persones joves que, a causa de la seva falta d'experiència laboral, tinguin problemes d'ocupació, han de subscriure prèviament un conveni amb el Servei Públic d'Ocupació estatal en cas que les pràctiques es realitzin en empreses amb centres de treball situats en més d'una comunitat autònoma.

9.1.5 Autorització d'agències de col·locació

El mateix criteri s'aplica a les autoritzacions d'agències de col·locació: les persones físiques o jurídiques que desitgin actuar com a agències de

¹⁴¹ Reial Decret 801/2011, de 10 de juny, pel qual s'aprova el Reglament dels procediments de regulació d'ocupació i d'actuació administrativa en matèria de trasllats col·lectius i Ordre ESS/487/2012, de 8 de març, sobre vigència transitòria de determinats articles del Reglament indicat.

col·locació han d'obtenir autorització del Servei Públic d'Ocupació Estatal quan pretenguin realitzar la seva activitat des de centres de treball establerts en diferents comunitats autònomes, o del servei de la comunitat autònoma, en el cas que pretenguin desenvolupar la seva activitat des de centres de treball establerts únicament al territori d'aquesta comunitat.

9.2 Subvencions

9.2.1 Convocatòries estatals

Com en altres matèries, l'exercici de la potestat de foment per part de l'Estat presenta un caràcter centralitzat; així es fa palès en el fet que les convocatòries estatals regulen de forma detallada els objectius específics a què es destinen els ajuts, determinen els requisits per accedir-hi, fixen el procediment de tramitació, i, finalment, reserven a òrgans de l'Estat les funcions de gestió – recepció de sol·licituds, valoració d'aquestes, atorgament dels ajuts, etc.—.

El principal motiu adduït per l'Estat per retenir funcions executives és el caràcter supraterritorial de les actuacions subvencionables que s'han de dur a terme i de les entitats que poden ser receptores dels ajuts. En són exemple les dues convocatòries següents:

- Resolució de 6 d'octubre de 2011, del Servei Públic d'Ocupació Estatal, per la qual s'aprova la convocatòria per a la concessió, amb càrrec a l'exercici pressupostari de 2011, de subvencions destinades a la realització d'accions de suport i acompanyament a la formació professional per a l'ocupació en l'àmbit estatal.
- Resolució de 6 d'octubre de 2011, del Servei Públic d'Ocupació Estatal, per la qual s'aprova la convocatòria per a la concessió, amb càrrec a l'exercici pressupostari de 2011, de subvencions públiques per a

l'execució d'un programa específic d'àmbit estatal de qualificació i millora de l'ocupabilitat de joves menors de trenta anys.

L'Estat, però, utilitza, a banda del criteri de la supraterritorialitat, altres *arguments* per justificar la seva actuació executiva en l'àmbit subvencional en matèria laboral. Així es reflecteix a l'article 13.h) de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'Ocupació, que per determinar la competència del Servei Públic d'Ocupació Estatal per gestionar, amb càrrec al seu pressupost, *accions i mesures*, afegeix el criteri que aquestes accions o mesures exigeixin la mobilitat geogràfica de les persones participants a una altra Comunitat Autònoma diferent a la seva, o a un altre país, i precisin d'una coordinació unificada.

Igualment, l'Estat es fonamenta en el criteri de la instrumentalitat dels ajuts respecte d'altres competències sectorials estatals de caràcter exclusiu. N'és un exemple, el cas dels ajuts en relació als treballadors immigrants que desenvolupen la seva feina en campanyes agrícoles de temporada. En aquest cas, l'actuació subvencional estatal es fonamenta en la seva competència en matèria d'immigració. En són exemple les convocatòries següents:

- Resolució de 29 de juliol de 2011, de la Direcció general d'Immigració, per la qual es convoquen subvencions públiques per a l'ordenació dels fluxos migratoris laborals de treballadors migrants per a campanyes agrícoles de temporada.
- Resolució de 4 d'octubre de 2011, de la Direcció general d'Immigració, per la qual es convoquen subvencions per a habilitació de places d'allotjaments.

9.2.2 Convocatòries de la Generalitat

La Generalitat, de la seva banda, també exerceix la potestat de foment amb càrrec al seus fons pressupostaris respecte d'actuacions coincidents, en molts supòsits, amb aquelles que també son subvencionades per l'Estat:

- Resolució TRE/4101/2010, de 22 de desembre, per la qual s'obre la convocatòria anticipada per a l'any 2011 per a la concessió d'ajuts i subvencions d'itineraris personals d'inserció i programes d'orientació i suport a la inserció de col·lectius en situació de major vulnerabilitat.
- Resolució EMO/638/2011, de 24 de febrer, per la qual s'obre la convocatòria de subvencions del programa Forma i Contracta per a la realització d'accions de formació amb compromís de contractació per a l'any 2011.
- Resolució EMO/1983/2011, d'11 d'agost, de modificació de la Resolució EMO/1481/2011, de 8 de juny, per la qual s'obre la convocatòria de les subvencions per a la realització d'accions de formació d'oferta mitjançant plans formatius en àrees professionals prioritàries per a l'any 2011.
- Resolució EMO/2055/2011, de 8 d'agost, per la qual s'obre la convocatòria de les subvencions per a la realització d'accions de formació del Programa de qualificació professional inicial per al curs acadèmic 2011-2012 (PQPI).
- Resolució EMO/832/2011, de 28 de març, per la qual s'obre la convocatòria de subvencions per als projectes de col·laboració en les campanyes agràries de temporada per a l'any 2011.

9. 3. Aspectes organitzatius

9.3.1 Estructura estatal (Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social)

- Secretaria d'Estat d'Ocupació
- Direcció General d'Ocupació



- Direcció General del Treball Autònom, de l'Economia Social i de la Responsabilitat Social de les Empreses.
- Servei Públic d'Ocupació Estatal
- Institut Nacional de Seguretat i Higiene en el Treball
- Fundació Tripartida per a la Formació en l'Ocupació
- Fundació Transport i Formació

9.3.2 Estructura de la Generalitat (sobre els mateixos àmbits)

- Secretaria d'Ocupació i Relacions Laborals
- Direcció General de Relacions Laborals i Qualitat en el Treball
- Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC)
- Centres de Seguretat i Salut Laboral de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona
- Consorci per a la Formació Contínua de Catalunya

9.3.3 Dades de personal i pressupostàries estatals (extretes dels pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012 - BOE núm. 156, de 30.06.2012):

(S'indica la dotació de personal i el pressupost general de despeses en milers d'euros)

Organització ministerial	Dotació de personal	Pressupost general de despeses
Secretaria d'Estat d'Ocupació	241	13.410.698,43 €
Servei Públic d'Ocupació Estatal	9.607	34.718.946,23 €
Institut Nacional de Seguretat i Higiene en el Treball	550	29.436,03 €

Fundació Tripartida per a la Formació en l'Ocupació	... ¹⁴²	11.458 € ¹⁴³
Fundació Transport i Formació	... ¹⁴⁴	1.474 € ¹⁴⁵

A aquestes dades, cal sumar-hi la part proporcional dels òrgans transversals del Ministeri:

Organització ministerial	Dotació de personal	Pressupost general de despeses
Ministeri i Sotssecretaria	4.960	268.097,14 €.

Les dades exposades palesen una característica comuna a altres àmbits materials en què l'Estat només té atribuïda la normació. En concret, es tracta del fet que el volum de personal de què disposa l'Estat per dur a terme aquesta tasca normativa sembla desmesurat, ja que són més de 10.000 treballadors els que desenvolupen les seves funcions en aquest àmbit (i això sense comptar la part proporcional dels 4.960 treballadors assignats al Ministeri i la Sotssecretaria).

En qualsevol cas, destaca l'elevat nombre de treballadors del Servei Públic d'Ocupació Estatal que supera la xifra de 9.500, en un àmbit en què les competències estatals són normatives i no d'execució.

¹⁴² No consta el seu nombre de treballadors en la documentació dels Pressupostos Generals de l'Estat.

¹⁴³ Total actiu (Patrimoni net i passiu). Cal fer notar que es preveu una aportació d'organismes autònoms de l'Administració General de l'Estat de 31.500 milers d'euros.

¹⁴⁴ No consta el seu nombre de treballadors en la documentació dels Pressupostos Generals de l'Estat.

¹⁴⁵ Total actiu (Patrimoni net i passiu).

10. Turisme

10.1 Distribució competencial

El turisme constitueix una altra matèria en què la Constitució no atribueix de forma explícita cap competència a l'Estat, si bé, com es veurà en analitzar les funcions executives que corresponen a l'Estat en aquesta matèria, l'article 149.1.13 CE (planificació general de l'activitat econòmica) ha emparat, en gran part, l'actuació normadora i executiva de l'Estat.

La Generalitat té atribuïda, en canvi, la competència exclusiva en matèria de turisme (art. 171 EAC)

10.2 Funcions executives de l'Estat i de la Generalitat de Catalunya

Per determinar quines són les funcions executives que exerceixen l'Estat i la Generalitat en matèria turística i quins tipus de duplicitats generen, les classificarem en quatre grans àmbits (europeu i internacional; promocional; suport als actors turístics i règim d'intervenció administrativa; estudis i investigació), si bé cal tenir en compte que aquests àmbits no constitueixen uns compartiments estancs, sinó que presenten zones d'intersecció entre ells, ja que, certament, algunes de les funcions executives es podrien incloure en més d'un àmbit.

10.3 Àmbit europeu i internacional

Moltes de les funcions executives que exerceix l'Estat en matèria turística es vinculen a la seva incidència europea o internacional. Es tracta de funcions promocionals (execució d'actuacions per a la promoció del turisme espanyol en els mercats internacionals; promoció internacional de productes i de l'oferta



cultural; col·laboració amb el sector privat en programes de promoció i comercialització dels seus productes en l'exterior; promoció i comunicació dels atributs dels municipis turístics sostenibles en mercats internacionals), d'assessorament i suport a les empreses turístiques (informació i assessorament per a les empreses turístiques espanyoles que participen en les licitacions que realitza la Comissió Europea; creació d'un únic punt de referència de l'oferta de cara al mercat exterior; suport a la implantació en l'exterior de les empreses turístiques espanyoles) i, en general, qualsevol actuació amb incidència exterior (exercir les relacions turístiques internacionals i la cooperació turística Internacional; gestió de les Conselleries de Turisme a l'Exterior).

De la seva banda, la Generalitat té atribuïdes funcions de promoció i protecció de la imatge de Catalunya com a marca turística, i de projecció de Catalunya i de zones del país com a marques turístiques (Llei 13/2002, de 21 de juny, de Turisme de Catalunya).

Aquesta atribució de funcions executives genera duplicitats en sentit estricte ja que tant l'Estat com la Generalitat exerceixen activitats promocionals en relació amb l'activitat turística, si bé les actuacions estatals tindrien, en principi, un component supraautonòmic en la mesura que afectarien tot el territori de l'Estat.

D'altra banda, cal para esment en el fet que les funcions executives de l'Estat – en aquest àmbit i també en els altres que s'aniran exposant– li són atribuïdes per instruments de planificació (Pla Nacional i Integral de Turisme 2012-2015; Pla de Turisme Espanyol Horitzó 2020; Pla Estratègic de Marketing; Pla Integral de Qualitat del Turisme Espanyol; Pla Litoral S. XXI) o per normes organitzatives (Reial Decret 561/2009, de 8 d'abril, pel qual s'aprova l'Estatut de l'Institut de Turisme d'Espanya).

10.4 Àmbit promocional

Diverses són les funcions executives que corresponen a l'Estat en l'àmbit de la promoció del turisme (impuls de campanyes per estimular la demanda turística nacional; suport a la reconversió de les anomenades *Destinacions madures* i impuls de la reconversió a *Destinacions Intel·ligents*; impuls de projectes pilot de qualificació de destinacions turístiques com a *Destinacions Intel·ligents*; foment del turisme sostenible amb el medi ambient).

També la Generalitat té atribuïdes funcions promocionals tant amb caràcter genèric (protecció dels recursos turístics; impuls del desenvolupament de nous productes i activitats d'interès turístic; potenciació de la qualitat de les destinacions i marques turístiques; promoció de la qualitat i competitivitat dels serveis turístics i de la modernització del sector) com específic (declaració de municipis turístics i d'àrees o àmbits d'interès turístic; creació de denominacions geoturístiques).

Com en el primer àmbit, es constata que es dupliquen funcions executives estatals i autonòmiques, si bé, també com en el supòsit anterior, les funcions estatals tindrien, en principi, un component supraautonòmic.

10.5 Àmbit de suport als actors turístics i règim d'intervenció administrativa

Corresponen a l'Estat, en aquest àmbit, les funcions següents: gestió d'una "*Finestreta única turística*" (per oferir informació a emprenedors i empreses, i assessorar-les tècnicament); gestió i explotació d'establiments turístics; creació una xarxa d'*Agències gestores d'experiències turístiques en destinació* (foment d'acords amb escoles de negoci; programa de tutoria a l'emprenedor); col·laboració amb la Federació Espanyola de Municipis i Províncies perquè els



ajuntaments adoptin formats semblants en el disseny dels seus portals d'Internet i en les targetes de la ciutat (*city cards*); creació d'una Plataforma tecnològica perquè les comunitats autònomes comparteixin informació, desenvolupaments tecnològics i productes turístics; definició del nou model d'oficina turística del Segle XXI de les comunitats autònomes; dotació a les empreses i destinacions turístiques d'instruments de gestió interna; articulació d'una xarxa de cooperació per a la promoció de l'emprenedoria (acords amb universitats i escoles de negoci)

Corresponen a la Generalitat les funcions següents: exercici de potestats administratives sobre els establiments d'allotjament turístic i també en relació amb la protecció de les empreses turístiques; potenciació de l'ús de les tecnologies de la informació i la comunicació; gestió del Registre de Turisme de Catalunya; potestat inspectora; potestat sancionadora; i, en general, execució de mesures d'ordenació del turisme.

Les funcions relacionades reflecteixen que les potestats administratives vinculades al règim d'intervenció administrativa sobre els establiments turístics privats (inspecció, sanció, registre, etc) corresponen només a Generalitat, per la qual cosa les duplicitats que es generen tenen un sentit ampli; en canvi, les funcions que desenvolupa l'Estat de suport a les empreses turístiques (assessorament, informació, dotació d'instruments de gestió, etc) es superposen amb aquelles que duu a terme la Generalitat, produint-se una duplicitat en sentit estricte.

10.6 Àmbit dels estudis i la investigació

El quart i darrer àmbit reflecteix que tant l'Estat com la Generalitat tenen atribuïdes funcions d'estudi i investigació en matèria turística. Correspon, en tal

sentit, a l'Estat l'elaboració d'estudis d'investigació turística i l'anàlisi dels factors que incideixen sobre el turisme, la recopilació i valoració de dades estadístiques i, finalment, la creació i difusió del coneixement i la intel·ligència turística. Es tracta d'unes funcions que es pot considerar que són atribuïdes a l'Estat en virtut de criteris d'instrumentalitat, en la mesura que estan vinculades a les seves competències en matèria d'estadística i d'investigació i recerca.

De la seva banda, la Generalitat també realitza estudis turístics, inventaria els recursos turístics i elabora estadístiques turístiques.

L'anàlisi de la distribució de funcions executives entre Estat i Generalitat de Catalunya, ens porta a destacar, primerament, que l'Estat no compta amb una norma general (lleï o reglament) reguladora del turisme, sinó que el marc *normatiu* estatal es configura a través de la utilització d'instruments de planificació o de l'aprovació de normes organitzatives que creen organismes estatals als quals s'atribueixen funcions executives en matèria de turisme (Instituto de Turismo de España, Societat Estatal per a la Gestió de la Innovació i les Tecnologies Turístiques).

Aquestes normes planificadores i organitzatives estatals no indiquen el fonament competencial que les empara, si bé els instruments de planificació estatal fan esment de la importància de l'activitat turística per a l'economia, la qual cosa *sembla* conduir al títol competencial de l'article 149.1.13 CE (com veurem més endavant, part de la normativa de foment estatal es fonamenta, de forma expressa, en aquest precepte constitucional).

En segon lloc, és oportú destacar que els criteris competencials per a l'atribució de funcions executives a l'Estat coincideixen amb molts d'aquells que hem constatat en altres matèries: bases executives del títol competencial sobre planificació general de l'activitat econòmica; incidència *internacional* o, fins i tot,

europea, de l'activitat turística; instrumentalitat d'altre títols competencials (investigació turística, estadística); existència de organismes estatals que gaudeixen d'un cert grau d'autonomia funcional i organitzativa en l'àmbit turístic; àmbit supraautonòmic d'algunes actuacions; i finalment, el criteri de l'*excel·lència* en la mesura que els establiments turístics gestionats i explotats per l'Estat ofereixen serveis turístics d'alta qualitat (Paradores Nacionales).

Finalment, cal assenyalar que les duplicitats que es generen són, en part, de caràcter estricte en la mesura que tant l'Estat com la Generalitat tenen atribuïdes funcions promocionals, d'impuls de l'activitat turística, suport a les empreses turístiques, investigació, recollida de dades, etc), si bé algunes de les funcions estatals tenen un àmbit supraautonòmic.

10.7 Àmbit subvencional

Un dels principals instruments que utilitza l'Administració de l'Estat per intervenir en matèria de turisme és la utilització de la potestat subvencional, fonamentant-se habitualment en el títol competencial de l'art. 149.1.13 CE (planificació general de l'activitat econòmica). Les convocatòries efectuades en base a l'esmentat títol gestionen normalment un volum molt notable de recursos, amb potencialitat, per tant, per condicionar el model turístic. Es tracta, a més, de línees d'ajuts en què l'Institut de Crèdit Oficial (ICO) té un paper especialment rellevant.

Un primer exemple el constitueix el Reial Decret 937/2010, de 23 de juliol, pel que es regula el Fons Financer de l'Estat per a la Modernització de les Infraestructures Turístiques (FOMIT) que és administrat financerament per l'ICO. Aquesta norma subvencional duu a terme una regulació força completa del règim normatiu aplicable als ajuts (requisits que han de complir els beneficiaris, actuacions subvencionables, etc) i reconeix la participació

autonòmica a nivell de fixació dels criteris de valoració (a través d'acord de conferència sectorial) i de gestió dels ajuts (valoració de les sol·licituds, atorgament dels ajuts, etc)¹⁴⁶. En els pressupostos Generals de l'Estat per a 2012 el FOMIT apareix amb un actiu total de més de 600 milions d'euros, en concret de 630.221 milers d'euros (total patrimoni net i passiu).

Un segon exemple el podem trobar en la línia d'inversió sostenible-Pla future 2011, de suport a les infraestructures turístiques, *regulada* mitjançant un Acord del Consell de Ministres de 8 d'abril de 2011, que duu a terme una completa normació dels ajuts i centralitza la seva gestió en l'ICO. La rellevància d'aquest convocatòria es reflecteix en el propi preàmbul de l'Acord del Consell de Ministres en què s'indica que a l'empara de la línia FuturE s'han concedit préstecs per un import de 393,5 milions d'euros en 2009 i de 399,9 milions d'euros en 2010, permetent finançar un total de 3.209 operacions, amb una inversió induïda superior als 1.468 milions d'euros, mentre que per a 2011 la partida pressupostada era de 300 milions d'euros.

Més recentment, el Consell de Ministres ha aprovat en data 27 de juliol de 2012 una línia de crèdit de 266 milions d'euros destinada a finançar inversions realitzades per empreses turístiques, amb càrrec als pressupostos de la Secretaria de Estat de Turisme del Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme. El Tram, denominat Emprendetur Empreses 2012, ha quedat inclòs dins de la línia "ICO-Inversió 2012".

¹⁴⁶ Recordem que l'Estat es va veure obligat a introduir aquesta participació autonòmica arran de la STC 200/2009, de 28 de setembre, que va declarar inconstitucionals i nuls per vulnerar competències autonòmiques, diversos preceptes del Reial Decret 1916/2008, de 21 de novembre, pel qual es regula la iniciativa de modernització de destinacions turístiques madures.



Altres convocatòries estatals en matèria de turisme, fonamentades igualment en la competència de l'art. 149.1.13 CE estableixen una completa reserva per a l'Estat de les funcions normatives i executives. N'és un exemple l'Ordre ITC/1511/2011, de 25 de maig, per la qual s'efectua la convocatòria de subvencions per al suport a agrupacions empresarials innovadores del sector turístic, corresponent al 2011.

Finalment, cal apuntar que altres convocatòries estatals d'ajuts en matèria de turisme es fonamenten en el criteri de la instrumentalitat per reservar les funcions executives –i normatives– a l'Estat. En tal sentit es pot fer esment de les convocatòries que es basen en la competència estatal sobre foment de la investigació científica (article 149.1.15 CE) que emparen els ajuts estatals a la investigació i innovació en matèria de turisme (Ordre ECC/1345/2012, de 20 de juny, per la qual s'aprova la convocatòria de l'any 2012, per a la concessió dels ajuts corresponents al Programa Nacional de Cooperació PúblicoPrivada – subprograma INNFACTO–, dins de la línia instrumental d'Articulació i Internacionalització del Sistema, en el marc del Pla Nacional d'Investigació Científica, Desenvolupament i Innovació Tecnològica 2008-2011¹⁴⁷).

També la competència exclusiva estatal en matèria de telecomunicacions (art. 149.1.21 CE) ha emparat convocatòries d'ajuts adreçats al sector turístic que han comportat la reserva completa de les funcions normatives i executives per a l'Estat. N'és un exemple la Resolució de 13 de març del 2012, de l'entitat Pública Empresarial Red.Es, per la qual s'aproven les bases reguladores per les quals es convoca la concessió d'ajuts en espècie per a la realització del projecte demostrador plurirregional de solucions i serveis tecnològics en establiments hotelers i allotjaments de turisme rural.

¹⁴⁷ Aquesta Ordre preveu que el turisme sigui un dels sectors estratègics objecte dels ajuts.

La Generalitat exerceix, igualment, la seva potestat de foment amb càrrec al seus fons pressupostaris en matèria de turisme. Pot fer-se esment, a tall d'exemple, de les següents bases reguladores i convocatòries:

- Ordre EMO/220/2011, de 5 de setembre, per la qual s'aproven les bases reguladores de la línia de préstecs en condicions preferents per al finançament a càrrec de l'Institut Català de Finances de projectes de modernització en petites i mitjanes empreses del sector del turisme, i s'obre la convocatòria per a l'any 2011.
- Resolució EMO/762/2011, de 9 de març, per la qual s'aproven les bases i s'obre la convocatòria per a la concessió de la 14a promoció de les beques de suport a la promoció turística de la marca Catalunya de l'Agència Catalana de Turisme.
- Ordre IUE/120/2010, de 24 de febrer, sobre la convocatòria per concedir subvencions en l'àmbit del Pla de desenvolupament turístic.

10.8 Aspectes organitzatius

Els aspectes organitzatius presenten aquestes dades:

10.8.1 Estructura estatal

- Organització (Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme)
 - Secretaria d'Estat de Turisme
 - Institut de Turisme d'Espanya
 - Paradors de Turisme d'Espanya
 - Societat Estatal per a la Gestió de la Innovació i les Tecnologies Turístiques, S.A. (Segittur)
 - Conselleries de Turisme de les Missions Diplomàtiques Permanents d'Espanya.



10.8.2 Estructura de la Generalitat

- Direcció General de Turisme
- Agència Catalana de Turisme

10.8.3 Dades de personal i pressupostàries estatals (extretes dels pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012 - BOE núm. 156, de 30.06.2012):

(S'indica la dotació de personal i el pressupost general de despeses en milers d'euros)

Organització ministerial	Dotació de personal	Pressupost general de despeses
Secretaria d'Estat de Turisme	16	420.997,43 €
Institut de Turisme d'Espanya	549	97.878,51 €
Paradors de Turisme d'Espanya	4.449 ¹⁴⁸	446.297 € ¹⁴⁹
Societat Estatal per a la Gestió de la Innovació i les Tecnologies Turístiques, S.A. (Segittur)	70 ¹⁵⁰	26.000 € ¹⁵¹

A aquestes dades, cal sumar-hi la part proporcional dels òrgans transversals del Ministeri:

Organització ministerial	Dotació de	Pressupost general de
--------------------------	------------	-----------------------

¹⁴⁸ Dades de personal de l'any 2011 que consten al web de la Direcció General de Patrimoni del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

¹⁴⁹ Total actiu (Patrimoni net i passiu).

¹⁵⁰ Dades de personal de l'any 2011 que consten al web de la Direcció General de Patrimoni del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

¹⁵¹ Total actiu (Patrimoni net i passiu).



	personal	despeses
Ministeri, Sotssecretaria i Serveis Generals	555	58.808,94 €
Secretaria General Tècnica	131	4.528,96 €

Les dades exposades reflecteixen que l'Estat compta amb una important dotació de personal i pressupostària en matèria de turisme. Destaquen, en tal sentit, els 549 treballadors de l'Institut de Turisme d'Espanya i els 4.449 treballadors de Paradors de Turisme d'Espanya. Un cop més, es reflecteix que, en àmbits materials de competència exclusiva autonòmica, l'Estat utilitza la fórmula de crear organismes amb una determinada autonomia organitzativa i funcional als quals dota d'importants recursos econòmics i de personal.

IV. RECAPITULACIÓ

El que hem dit fins aquí es podria sintetitzar de la següent manera:

1. Una part important dels treballs que actualment s'estan realitzant a Espanya sobre duplicitats es limiten a analitzar les duplicitats executives, i, fins i tot, només les organitzatives, i porten a terme aquesta anàlisi únicament des de la perspectiva dels problemes d'ineficiència econòmica que aquests tipus de duplicitats poden generar.

Aquesta és una manera molt parcial i, en rigor, deformadora d'analitzar els problemes que plantegen les duplicitats a l'Estat de les Autonomies.

La importància evident de les duplicitats executives i organitzatives no pot portar a marginar l'anàlisi de les duplicitats normatives, que són tant

o més nombroses i que plantegen problemes d'ineficiència i sobretot competencials tant o més rellevants que les primeres.

I, des del punt de vista de la perspectiva d'anàlisi, és clar que les duplicitats generen problemes d'eficiència que cal analitzar amb cura i cal tenir-les molt presents a l'hora tant de fer valoracions sobre el funcionament real de l'Estat de les Autonomies com de fer suggeriments per tal de millorar-lo. És clar, també, que les duplicitats executives i, dins d'aquestes, les organitzatives, tenen una notable extensió i una extraordinària transcendència, sobretot en moments de crisi com els presents.

Tanmateix, no és pot oblidar que les duplicitats, a més de problemes d'eficiència, generen problemes competencials que afecten també el funcionament real d'aquest tipus d'Estat i plantegen qüestions tan transcendents com ara a les relacionades amb el repartiment efectiu del poder entre les institucions centrals de l'Estat i les comunitats autònomes i, en definitiva, el tipus d'autonomia de què aquestes gaudeixen.

Cal precisar, però, que en aquest informe, quan parlem de problemes competencials, no entrem en judicis sobre els problemes de constitucionalitat que susciten les duplicitats. No discutim la doctrina del Tribunal Constitucional que avala quasi sense excepció les duplicitats existents. De fet, tampoc discutim si a la pràctica són o no necessàries les duplicitats observades o, en terminologia avui a l'ús, si és obligada la governança multinivell en aquest casos. Ens limitem a descriure a) Els àmbits competencials en què es produeixen les duplicitats i les vies a través de les quals solen produir-se; b) quina és la configuració de les competències estatals i autonòmiques que resulta de les duplicitats i c)

quins efectes tindrien sobre el repartiment de competències les diverses solucions que solen ser aportades per evitar les duplicitats.

2. Pel que fa a les duplicitats normatives, una de les característiques de l'Estat de les Autonomies és, precisament, la seva generalització. Es tracta de duplicitats que tenen una gran extensió material i un grau d'intensitat generalment també molt elevat.
3. Avui, a l'Estat espanyol no hi ha pràcticament cap matèria ni, –cosa que és més rellevant–, no hi ha quasi cap submatèria, que hagi quedat exempta de normació estatal. De fet, l'anàlisi dels pocs àmbits materials en els quals no es produeixen duplicitats posa de manifest que això es deu més a l'absència de regulació de la Generalitat, possiblement per manca d'espai per dictar normació mínimament rellevant, que no pas per manca de normació de l'Estat.

En l'informe s'analitzen, entre d'altres, els casos de manca de normació autonòmica substantiva, que evita potencials duplicitats, en les matèries d'agricultura i ramaderia –especialment en submatèries com la sanitat vegetal i l'animal que no té efectes sobre la salut humana–; l'habitatge –especialment, les normes tècniques sobre la seva qualitat–; la indústria –per exemple en seguretat industrial–; les activitats marítimes –titulacions relatives a activitats d'esbarjo o reglamentació dels requisits de titulació i capacitació professional nàutic pesquera–.

De manera semblant, malgrat que sense arribar a la manca de normació, en l'ordenament vigent s'observen casos en què el normador autonòmic, fins i tot en competències exclusives, es limita a dictar alguns principis generals –normalment coincidents amb els que ha dictat l'Estat– i deixa la concreció al legislador estatal (és el cas, entre d'altres, de la prevenció



i lluita contra les plagues forestals o la legislació sobre desenvolupament integral del món rural). Una variant d'aquest fenomen la trobem en els casos en els quals la Generalitat, malgrat tenir competències exclusives o de desenvolupament de les bases es limita a regular algun aspecte concret i deixa la resta a la regulació completa de l'Estat (en serien exemples la regulació de les organitzacions de productors de la pesca i de l'aqüicultura i de les seves associacions, respecta de la qual la Generalitat es limita a regular el règim jurídic de les autoritzacions. Una cosa semblant succeeix, com també hem vist en el cos de l'informe, en relació a les noves construccions, modernització i reconversió de bucs de pesca). En d'altres casos, la normació estatal bàsica és més detallada que la de desenvolupament (seria el cas de les arts de caça prohibides).

4. El Tribunal Constitucional ha acceptat quasi sense excepció aquesta extensió material de la normativa estatal i les duplicitats conseqüents. Basa la seva doctrina en el caràcter unitari de l'Estat que, al seu parer, fa necessari que la normació autonòmica tingui sempre *“como presupuesto imprescindible la garantía de la unidad última del ordenamiento a partir de un denominador común que corresponde garantizar al Estado”* (STC 30/2011).
5. La duplicitat normativa es produeix, indistintament i amb la mateixa intensitat, tant en àmbits materials en els quals la Generalitat té competències exclusives com en àmbits de competència compartida. Certament, en aquest darrer àmbit les duplicitats es poden considerar constitucionalment obligades i, per tant, consubstancials a aquest tipus de competència. Tanmateix, cal deixar clar d'entrada, que no és constitucionalment obligat, com hem dit i reiterarem, l'extensió material i la intensitat funcional que han assolit en la majoria dels casos, com a

conseqüència essencialment de fet que el normador estatal ha decidit donar als actes d'exercici de les seves competències una extensió material i un contingut detallat que no era exigint per la Constitució.

6. Els títols competencials de l'Estat a través dels que es produeixen més duplicitats són els transversals de l'article 149.1.13 CE i, cada vegada amb més intensitat, el de l'art. 149.1.1 CE; les competències bàsiques i determinades competències exclusives mitjançant les quals es regulen matèries en què la Generalitat també té competències. El legislador estatal també genera duplicitats quan emprà criteris d'instrumentalitat per regular qüestions regulades per la Generalitat des d'altres títols competencials i, sobretot, quan regula el mateix tipus d'objectes al·legant que es tracta de casos que tenen un abast territorial que supera el territori de Catalunya.

Les polítiques normatives estatals –basades en els anteriors arguments i títols competencials– que generen més duplicitats són, sens dubte, la transposició i desenvolupament del dret europeu –que l'Estat exerceix en un règim de quasi monopoli–, la molt intensa activitat subvencional i la cada vegada més profusa activitat planificadora que exerceix a través de tot tipus de “Planes Nacionales”, “Redes Estatales”, “Campañas de carácter nacional”, etc.

7. La competència estatal de l'article 149.1.13 CE és, sens dubte, la via a través de la qual es produeixen més duplicitats normatives. És la competència estatal més emprada per crear el “circuit competencial estatal” sobreposat al “circuit autonòmic”.

Això es degut al caràcter finalista que s'ha donat a aquesta competència estatal. En efecte, el fet de tractar-se d'un títol el contingut del qual es

defineix més per les finalitats perseguides que per l'àmbit material d'actuació, té dues conseqüències fonamentals: primera, atorga al legislador estatal una llibertat quasi omnímode a l'hora de delimitar el seu contingut i el seu abast material i, segona, permet que l'Estat actuï en àmbits en què la Generalitat té competències, sempre que el legislador estatal consideri que els fins de l'art. 149.1.13 CE així ho requereixen, possibilitant l'actuació de l'Estat en àmbits en els quals la Generalitat té la competència normativa, fins i tot en exclusiva.

A la pràctica, quasi en totes les matèries i submatèries analitzades en l'informe es produeixen duplicitats a partir de normacions estatals dictades sota la invocació de la competència de l'article 149.1.13 CE. Concretament, de les quinze matèries estudiades tan sols en els casos de l'educació i el règim local l'Estat no ha al·legat aquesta competència transversal per dictar una normativa d'una extraordinària extensió material i, quasi sempre, d'una gran minuciositat. També és, amb escreix, el títol més emprat a l'hora de fonamentar competencialment les tres polítiques especialment duplicadores a les que ens acabem de referir, relatives a la transposició i desenvolupament del dret europeu i les activitats de foment i planificadores. Els exemples estudiats en l'informe de les duplicitats generades des de la competència de l'art. 149.1.13 CE són tan nombrosos que no sembla oportú fer-ne aquí una relació completa.

8. Atesa l'extensió material i la minuciositat del dret europeu en algunes matèries en les quals la Generalitat té competències normatives, la seva transposició i desenvolupament exhaustiu per part de l'Estat genera duplicitats també molt extenses i intenses, i fins i tot en alguns casos, és la causa de la no actuació normativa de la Generalitat. A més, des del punt de vista de la distribució de competències i, en definitiva, del

repartiment del poder polític, la transposició i el desenvolupament del dret europeu, duts a terme de forma quasi monopolística per part de l'Estat, redueix extraordinàriament la capacitat de la Generalitat per adaptar les polítiques europees a les particulars circumstàncies de Catalunya i, en definitiva, contribueix de manera notable a situar la Generalitat en un tercer nivell de govern dotat d'una transcendència política certament molt limitada.

És evident que l'extensió i el detall del dret europeu limiten la capacitat d'autogovern dels Estats i de les regions europees amb competències legislatives –malgrat que els Estats participen directament en la definició de les polítiques europees i les regions no–; però aquesta limitació general s'agreuja en supòsits com el de la Generalitat en què entre el dret europeu i les disposicions que correspondria dictar la comunitat autònoma en les matèries de la seva competència, s'interposa quasi sense excepció un dret estatal detallat. Aquest fet equival a traslladar a l'Estat la capacitat per adaptar el dret europeu a les circumstàncies particulars de Catalunya en àmbits competencials en els quals, en teoria, té atribuïda la possibilitat de fixar polítiques pròpies o, com a mínim, en el supòsit d'existència de polítiques europees, la capacitat d'adaptar-les a unes circumstàncies que, sovint, són molt diferents a les de les altres comunitats autònomes.

En l'informe hem analitzat exemples d'aquesta duplicitat intensa –i, fins i tot, de l'absència de normació catalana– en matèries com agricultura i ramaderia, comerç, consum, mitjans de comunicació social, seguretat industrial o medi ambient.

D'altra banda, també hem destacat que el dret europeu en alguns casos, de moment aïllats però amb tendència a incrementar-se, tot apartant-se

del principi de neutralitat respecte de l'organització interna dels Estats membres, està exigint l'actuació d'autoritats nacionals úniques de coordinació –fins i tot precisant en alguna ocasió que cal que les realitzin les autoritats centrals o les regionals sota el control de les centrals– o requerint procediments únics per a tot el territori estatal en matèries de competència de les comunitats autònomes.

9. En els darrers anys, la competència estatal de l'article 149.1.1 CE s'ha convertit en un dels principals instruments a través del qual el normador estatal actua en àmbits en els quals la Generalitat pot dictar i ha dictat disposicions normatives. És també un títol definit essencialment amb criteris finalistes, fet que facilita la seva penetració en els més diversos àmbits materials i potència la ja extraordinària llibertat del legislador estatal a l'hora de configurar el contingut dels seus títols competencials i de retruc el de les competències autonòmiques. En el cos de l'informe s'explica com el legislador estatal ha donat una interpretació amplíssima, i de fet desfiguradora, als tres elements que en principi acoten el contingut d'aquest títol competencial: el seu caràcter normatiu (l'article parla de "regulació"), les "condicions bàsiques" i els "drets constitucionals". De fet, la finalitat atribuïda pel legislador a l'article 149.1.1 CE de garantir la igualtat dels drets dels espanyols en qualsevol àmbit s'ha convertit en una clàusula quasi general de competències que desenvolupa en l'àmbit polític un paper de garant de la unitat política, sovint a costa de la diversitat que és pròpia dels sistemes políticament descentralitzats i equiparable al que juga l'article 149.1.13 a l'hora de garantir la unitat econòmica o del "mercat".

Entre els exemples analitzats d'aquesta extensió duplicadora de l'art. 149.1.1 CE hi figuren els denominats pel legislador estatal "drets dels ciutadans" que habiliten l'Estat per dictar la Llei de sòl; els drets de les

persones dependents que ha permès a l'Estat actuar de manera duplicada en la matèria de serveis socials; els drets dels consumidors i usuaris que, juntament amb altres títols, fonamenten les lleis estatals en matèria de consum, de comerç, de seguretat industrial, d'agricultura i ramaderia o "món rural".

10. En relació amb les duplicitats normatives que es produeixen en l'àmbit de les competències compartides hem reiterat que aquesta duplicitat és constitucionalment obligada però hem posat èmfasi en el fet que el bloc de la constitucionalitat no obliga que les duplicitats assoleixin l'extensió material i la intensitat funcional que a la pràctica han assolit i que deriva de l'extensió material i l'extraordinari grau de concreció i detall que normalment tenen les bases dictades pel normador estatal (des dels seus títols bàsics i també dels transversals).

Són molt escarits els àmbits de les matèries compartides que el legislador estatal ha considerat que podien restar a la lliure disposició de les comunitats autònomes en no tenir la transcendència suficient per exigir l'establiment d'un denominador bàsic comú. En conseqüència, són molt pocs els àmbits en què no es produeixen duplicitats i en els quals la Generalitat pot dictar normes sense tenir que amollar-se a bases estatals.

Així, per exemple, és clar que ni la Constitució ni l'Estatut exigien que des de les bases en matèria de mitjans de comunicació es regulessin les funcions de les autoritats independents autonòmiques, provocant així, de manera quasi inevitable, duplicitats amb la legislació catalana sobre aquesta matèria. Tampoc obligava a regular des de l'art. 149.1.1 CE les autoritzacions prèvies a la planificació de les conques intraautonòmiques; o els barems d'indemnització pel sacrifici d'animals



des de la competència transversal de l'article 149.1.13 CE. No era constitucionalment necessari aprovar, des d'aquest mateix títol competencial, un Pla Nacional integral de subproductes d'origen animal no destinats al consum humà o els certàmens amb animals vius no destinats al consum humà, com ara els animals de companyia. Ni era constitucionalment obligat que aquestes bases reguessin els horaris o els establiments comercials, ja que es podia haver considerat que eren qüestions que no requerien forçosament un tractament unitari sinó que es podien deixar en l'àmbit autonòmic de la competència de comerç. Com tampoc era obligat que des de les bases de l'educació es reguessin les titulacions del professorat. Igualment, malgrat les peculiaritats del cas –i especialment la “voluntarietat incentivada”–, també sorprèn la possibilitat prevista en la Llei estatal 45/2007, per al desenvolupament sostenible del medi rural –i parcialment concretada en el primer *Programa de Desenvolupament Rural Sostenible*– que l'Estat dicti normes bàsiques i coordinadores sobre totes les polítiques i actuacions concretes –estatal, autonòmiques i locals– que afectin un objecte tan genèric com el “món rural”. És més que dubtós que des de les bases del medi ambient calgués regular les deu submatèries a las que es fa referència a l'informe. De la mateixa manera, és possible que des d'aquestes bases mediambientals es puguin determinar les espècies que no poden ser objecte de caça o de pesca, però és més discutible que es pugui fer la relació de les espècies que es poden caçar o pescar, malgrat que es deixi la possibilitat que les comunitats autònomes des de les seves competències de caça i de pesca introdueixin limitacions en el llistat estatal. Tampoc sembla una exigència constitucional que des de la competència de l'art. 149.1.13 CE es fixin els –set– objectius als que es dirigiran preferentment les mesures de transformació dels productes de la pesca, el marisqueig i l'aqüicultura o que es regulin les autoritzacions per part dels ajuntaments de la venda ambulat o la informació per tal de

poder realitzar la venda a distància o la prohibició de trametre mercaderies no sol·licitades. I les bases del règim local no sembla que per exigència constitucional hagin de regular les atribucions dels òrgans de govern dels ens locals i menys el règim de funcionament d'aquests òrgans (periodicitat de les reunions, regles de funcionament de les sessions...).

11. El mateix es pot dir des de la perspectiva funcional. La duplictat de funcions, la possibilitat que tant l'Estat com la Generalitat dictin normes sobre la mateixa matèria és obligada pel bloc de la constitucionalitat, en ser connatural a les competències compartides i a les transversals. Però el bloc de constitucionalitat no obliga que el normador estatal estableixi bases, mitjançant ordres ministerials o simples resolucions, ni que les lleis i els reglaments bàsics tinguin un detall i una intensitat normativa equivalent a la de les normes de desenvolupament de les comunitats autònomes. Les bases s'haurien pogut contenir només en lleis i limitar-se a establir principis generals, objectius o estàndards mínims o, fins i tot, regulacions concretes que deixessin amplis marges de lliure configuració a les comunitats autònomes per tal que aquestes poguessin fixar polítiques pròpies. A la pràctica, les bases fixades per llei, o fins i tot per reials decrets, són una minoria comparades amb les que es contenen en ordres ministerials i resolucions, i les bases principals o que estableixen objectius o estàndards mínims són quasi inexistentes. De fet, la regla general és la de les bases detallades. Això és el que produeix que les duplictats en l'àmbit de les competències compartides assoleixi una intensitat funcional que no és connatural a aquest tipus de competències, sinó que respon a una decisió política lliurement adoptada pel legislador bàsic estatal.

Fins i tot, acceptant, ni que sigui a efectes dialèctics, que calgués regular des de la competència de l'article 149.1.13 CE els horaris comercials, el que el bloc de constitucionalitat no exigia és que es fes amb tant detall que pràcticament restés buida de contingut la regulació d'aquesta submatèria des de la competència de comerç i obligués a no dictar cap normació o a fer-ho reproduint la normativa estatal. No era constitucionalment obligat regular la superfície dels espais i equipaments dels centres docents i menys precisar, com es fa en alguns casos, el nombre mínim de metres que han de tenir. La Constitució no requeria regular des de les bases del medi ambient la submatèria de residus amb la sorprenent meticulositat amb què ho ha fet l'Estat en infinitat de disposicions a les que es fa referència en l'informe. No era constitucionalment necessari regular les plagues i les qüestions fitosanitàries en àmbits en els quals no està implicada la salut humana i menys fer-ho de manera que la normativa autonòmica quedés relegada a normes procedimentals i organitzatives. No és una exigència constitucional que les normes tècniques sobre habitatge arribin al detall de postergar el desenvolupament pràcticament a l'àmbit de l'execució o a la repetició literal com succeeix per exemple en el cas del decret estatal que fixa els paràmetres de ecoeficiència que han de respectar els edificis en relació a l'aigua, l'energia, els materials i sistemes constructius i els residus. El detall de les bases del sector pesquer en la regulació de les organitzacions de productors de pesca i aqüicultura i les seves associacions –especialment la continguda en el Reial Decret 724/2003– deixen reduïda la competència de desenvolupament legislatiu de la Generalitat a pràcticament un únic article de la Llei 2/2010 de pesca i acció marítima i a l'acte executiu d'atorgament del reconeixement d'aquestes organitzacions. El mateix es pot dir respecte de les noves construccions, modernització i reconversió de bucs pesquers, respecte dels quals la Generalitat ha regulat únicament el règim jurídic de les

autoritzacions. O, les ja esmentades regulacions de les autoritzacions de la venda ambulants o de la informació per poder realitzar la venda a distància.

12. Les duplicitats normatives en matèries en què la Generalitat té competències exclusives es produeixen també, i cada cop amb més freqüència, des de títols de l'Estat i de la Generalitat que tenen per objecte matèries distintes. Sigui per la dificultat –que no impossibilitat– que planteja sempre la delimitació de les matèries competencials des de la perspectiva jurídica (des de la perspectiva fàctica aquesta delimitació és certament impossible), sigui per un canvi respecte de la funció constitucional del sistema de distribució de competències establert en el bloc de constitucionalitat o, fins i tot, per una mutació en la concepció del propi Estat de les Autonomies, el fet cert és que els normadors i el Tribunal Constitucional renuncien, cada cop amb més freqüència, a delimitar els àmbits materials de les competències confrontants i accepten amb naturalitat la possibilitat de realitzar el mateix tipus d'actuació pública sobre el mateix tipus d'objecte des de matèries i submatèries diferents. En definitiva, cada cop s'accepta més el solapament de competències i la duplicitat normativa i executiva.

Així, per exemple, la titulació del professorat en els diversos nivells d'ensenyament es regula des de la matèria d'ensenyament i la de bases del règim jurídic dels funcionaris; igualment, des d'un conjunt de competències format per la sanitat, el medi ambient i el règim miner i energètic és regulen exactament les mateixes qüestions tècniques relatives als habitatges que les que es regulen des de la competència específica sobre la matèria d'habitatge. De la mateixa manera, des de la matèria de cambres de comerç i des de les bases de les administracions públiques es regulen els aspectes orgànics i funcionals de les cambres

de comerç. El llistat d'espècies que es poden caçar o pescar es fixa des de la matèria de medi ambient (que no es limita a assenyalar aquelles que no són susceptibles de ser caçades o pescades) i des de la matèria de caça i pesca.

13. L'argument de l'abast territorial supraautonòmic d'alguns dels objectes de les matèries en les quals la Generalitat té competències exclusives és la quarta de les grans vies a través de la qual es produeixen duplicitats normatives. Una part cada cop més important, en nombre i transcendència pràctica, dels fenòmens o activitats objecte d'aquestes competències autonòmiques no es produeix exclusivament en el territori de Catalunya, sinó que s'estén també al territori d'altres comunitats autònomes o, fins i tot, al territori de tot l'Estat. En aquests casos, per evitar el buidament generalitzat de les competències autonòmiques, la regla general és que cal fragmentar l'actuació sobre els fenòmens supraautonòmics entre les comunitats autònomes afectades o subsidiàriament cal coordinar la seva actuació.

Aquesta regla té, però, algunes excepcions en la Constitució i en els Estatuts d'Autonomia que preveuen que en determinades matèries l'actuació sobre els fenòmens supraautonòmics correspon a l'Estat. Són els casos de les carreteres, els transports i les aigües que transcorren pel territori de més d'una comunitat autònoma o els jocs o les associacions d'abast territorial superior al d'una comunitat autònoma. En aquests casos, la titularitat de la competència correspon a l'Estat i el seu exercici produeix duplicitats, ja que en el territori de Catalunya tant l'Estat com la Generalitat realitzen la mateixa activitat pública sobre el mateix tipus matèria, malgrat que es tracta d'una duplicitat no estricta ja que l'objecte concret sobre el que recau la norma no és exactament el mateix (no és la mateixa carretera o el mateix joc).

Tanmateix, el més rellevant és que el legislador amplia aquests supòsits constitucionals a través de diversos instruments tant de tipus fàctic com jurídic. En el primer cas, incentivant, mitjançant de la seva activitat de foment, que activitats o subjectes que tenen en principi un àmbit territorial merament autonòmic, adquireixin dimensió estatal per poder acollir-se a les subvencions de l'Estat. Exemples d'aquest fenomen són molt nombrosos. En l'informe s'analitzen els relatius a diferents tipus de d'associacions o a les fundacions i a un seguit de Plans estatals de caràcter "voluntari" en els quals la incorporació de les comunitats autònomes s'incentiva per la via de transferències i subvencions – normalment, però, en règim de cofinançament entre l'Estat i les comunitats autònomes–. En són exemples, entre molts altres, el *Programa de Desenvollop Rural* o els Plans estatals d'ajut a l'habitatge – que han "absorbit" quasi tota la planificació d'ajuts a l'habitatge– o els instruments que desenvolupen la denominada Llei de dependència –que també han "absorbit", per manca de recursos econòmics per destinar a d'altres actuacions, una part molt important de les activitats relacionades amb serveis socials que amb anterioritat portava a terme la Generalitat–.

Els instruments de tipus jurídic emprats pel legislador estatal per ampliar els supòsits d'extraterritorialitat previstos en el bloc de constitucionalitat consisteixen essencialment en: fixar els punts de connexió territorial en els àmbits previstos per la Constitució i l'Estatut de manera més ampla que la que en rigor es desprèn d'aquests dos textos. És a dir, incloent en aquest punts de connexió fenòmens supraterritorials que admetien la seva atribució a la Generalitat. És el cas, per exemple, de les fundacions que no solament corresponen a l'Estat quan no actuen "primordialment en una comunitat autònoma" –com diu l'Estatut– sinó també aquelles que actuen "en tot el territori estatal" malgrat que ho facin primordialment

en una sola comunitat autònoma. Un altre exemple el constitueix la Llei estatal 7/2010, de 31 de març, General de la Comunicació Audiovisual que, malgrat que l'article 146.1 b) de l'EAC atribueix a la Generalitat competències compartides sobre els serveis de comunicació audiovisual adreçats al públic de Catalunya, atribueix a l'Estat la normació i la regulació de tots els serveis que es prestin al públic de més d'una comunitat autònoma. El mateix succeeix en el *Plan Nacional de conservación, mejora y fomento de razas ganaderas* en relació amb les importants associacions de criadors i amb les races sobre les que tenen competències les comunitats autònomes. Aquest seria el cas també de la Llei General de l'Estat "para la Defensa de los Consumidores y Usuarios" que amplia el punt de connexió territorial previst a l'EAC respecte de les Associacions de Consumidors i Usuaris.

En segon lloc, amb freqüència el legislador estatal es reserva la competència per actuar sobre fenòmens supraterritorials en matèries en què no té competències, tot al·legant que l'actuació sobre aquests fenòmens no es pot fraccionar entre les comunitats autònomes competents, malgrat que el bloc de la constitucionalitat, en principi, obligui a fer-ho així en no atribuir expressament a l'Estat la competència sobre aquests fenòmens. Seria el cas de la regulació dels serveis de comunicació audiovisual que es presten a un públic de més d'una comunitat autònoma o les nombroses normes subvencionals que aprova l'Estat en matèries com polítiques de gènere, serveis socials o joventut (moltes de les quals amb posterioritat han estat declarades inconstitucionals pel Tribunal Constitucional) o els Reglaments estatals de seguretat industrial, entre d'altres.

Un altre supòsit, cada vegada més freqüent i incisiu, consisteix en el fet que el legislador estatal, des de títols competencials diferents de



l'al·legat per la Generalitat, però adduint també motius de supraterritorialitat, crea de manera artificiosa en matèries de competència exclusiva de la Generalitat objectes als quals dóna un abast supraterritorial i considera que no es poden fragmentar. Això ho fa, per exemple, creant organismes estatals dotats d'una certa autonomia orgànica i funcional als quals atribueix competències sobre aquests objectes supraautonòmics, sovint sense justificar el títol competencial que li serveix de suport. Ho fa sobretot a través de *Planes Nacionales* i *Redes estatales* de molt diversos continguts, justificats amb criteris d'excel·lència i de necessitat de tractament unitari o coordinat per part de l'Estat, que atribueixen a l'Estat competències normatives, executives i coordinadores molt diverses. Seria el cas també de les "Campañas de caràcter nacional" de comprovació per mostreig en matèria de seguretat industrial.

Un cas, que planteja una problemàtica competencial diferent és el dels supòsits en els quals, malgrat que l'objecte de la competència radica exclusivament en el territori de Catalunya i el bloc de constitucionalitat atribueix a la Generalitat la competència exclusiva, l'Estat realitza exactament la mateixa activitat des de una competència sobre una matèria diferent. És el cas de les conques hidràuliques intracomunitàries en les quals l'Estat hi actua des de la competència de l'article 149.1.13 CE, per exemple autoritzant els plans de conca, de la mateixa manera que ho fa la Generalitat des de la seva competència sobre conques internes.

A través de tots aquests procediments, la supraterritorialitat, com argument únic, o com a coadjuvant a l'argument de la necessitat de tractament unitari connectat a títols transversals o bàsics de l'Estat sobre altres matèries, es contribueix decisivament a establir, duplicadament,

allò que hem denominat el “circuit estatal” que es superposa al “circuit autonòmic”, l’abast del qual normalment queda limitat als fenòmens més localistes i de menor transcendència pràctica.

En l’informe s’analitzen nombrosos exemples, essencialment executius, que mostren aquest tipus de pràctiques. Es pot fer esment de l’atorgament de permisos d’investigació per a l’emmagatzematge geològic de diòxid de carboni quan afectin a l’àmbit territorial de més d’una comunitat autònoma; la intervenció administrativa dels expedients de regulació d’ocupació quan els treballadors afectats desenvolupin la seva activitat o es trobin adscrits a centres de treball situats al territori de dos o més comunitats autònomes; l’autorització d’agències de col·locació quan pretenguin realitzar la seva activitat des de centres de treball establerts en diferents comunitats autònomes; l’impuls d’accions de formació professional quan transcendeixin l’àmbit territorial d’una comunitat autònoma; i, finalment, la gestió dels procediments que tinguin per objecte les conductes que alterin o puguin alterar la lliure competència en un àmbit supraautonòmic.

14. La intensitat de les duplicitats depèn essencialment de dos factors: el grau d’identitat de l’objecte sobre el que actua l’Estat i la Generalitat, i el grau d’identitat o similitud de la normació que dicten.

Així, la duplicitat és, en principi, més intensa quan les normacions de l’Estat i de la Generalitat concorren sobre un mateix objecte que quan actuen sobre el mateix tipus d’objecte, però l’objecte sobre el que normen no és exactament el mateix (l’Estat regula associacions que actuen a Catalunya però ho fan també “minoritàriament” a d’altres comunitats autònomes, mentre que la Generalitat només regula les associacions que actuen “principalment” a Catalunya). És clar que en els

dos casos es produeix una duplicitat ja que tant l'Estat com la Generalitat realitzen en el territori català el mateix tipus d'actuació sobre el mateix tipus d'objectes i també és clar que aquesta duplicitat, sobretot segons com s'estableixin els punts de connexió territorial que habiliten l'actuació estatal, pot tenir greus efectes sobre l'abast de les competències autonòmiques i, en definitiva, sobre el nivell i la qualitat del seu autogovern.

I el mateix es pot dir respecte del grau de similitud de l'actuació estatal i autonòmica duplicada. Des d'aquesta perspectiva, en l'informe hem detectat tres supòsits diferents –entre els quals en alguns casos es difícil traçar línies divisòries clares, ja que sovint formen un *continuum*–. Així, hem analitzat supòsits en els quals la normativa de la Generalitat pràcticament es limita a reproduir la normativa estatal amb lleus matisacions en algun cas; en d'altres supòsits intermedis la normació autonòmica reproduceix l'estatal, però en concreta algun aspecte i, finalment, hi ha casos en els quals la normativa de la Generalitat desenvolupa principis, estàndards mínims o regles generals establerts a la legislació estatal.

Entre els exemples de duplicitats especialment intenses hem analitzat entre d'altres: la normació relativa als registres de “material vegetal”, la relativa a les llicències de caça; els ports base dels bucs de pesca; la definició dels establiments comercials que gaudeixen de llibertat d'horaris; la regulació dels diversos tipus de venda (autoritzacions, informació i requisits de venda, etc.); el contingut de les assignatures o àrees de coneixement en les quals l'horari escolar que s'hi dedica no permet una aplicació mínimament significativa del 45% d'aquest contingut que li correspon a la Generalitat; els objectius, competències bàsiques i criteris d'avaluació de les àrees de coneixement; la regulació



dels espais i equipaments dels centres, malgrat que en determinats ensenyaments aquestes duplicitats són febles; les titulacions del professorat; les convalidacions i correspondències; la regulació dels criteris ambientals i d'ecoeficiència dels edificis; els reglaments de seguretat en matèria d'indústria –en els pocs casos en què la Generalitat els ha dictat–; regulació de les activitats potencialment contaminants, com ara les obligacions dels titulars de les activitats contaminants i la determinació dels límits d'emissió, els continguts procedimentals de la normativa d'intervenció administrativa de les activitats potencialment contaminants (finalitats de l'autorització, contingut de la sol·licitud, tramitació i contingut de l'autorització ambiental); regulació relativa als residus i sòls contaminats (normació de la producció, possessió i gestió de residus); regulació de les zones especials de conservació i zones de protecció especial per a ocells en matèria d'espais naturals; funcions de les autoritats independents de les comunitats autònomes en la matèria de mitjans de comunicació social; relació de matèries de competència dels municipis, regim jurídic competencial, relació de potestats corresponents als ens locals; règim dels seus béns de domini públic; formes que poden adoptar els serveis públics, normació sobre societats mercantils, òrgans municipals, atribucions dels òrgans municipals, funcions del ple, funcionament dels òrgans, normativa d'aplicació als actes i acords dels ens locals, regulació del personal amb habilitació de caràcter nacional, padró municipal, drets i deures dels veïns; obligacions d'establir reserves de sòl d'habitatge protegit, deures de la promoció de l'actuació urbanística, patrimonis públics de sòl i drets de superfície.

Entre els exemples de duplicitats d'intensitat intermèdia hem esmentat, entre d'altres, la regulació de certàmens amb presència d'animals vius; normativa relativa a associacions i fundacions (alguns preceptes es podrien considerar de duplicitat intensa); espècies que es poden i no es



poden caçar i pescar; normativa relativa a la venda i comercialització dels productes del marisqueig, l'aqüicultura i la pesca; la fixació dels diumenges i festius en què els comerços poden obrir; una part de la regulació sobre establiments comercials; part de la regulació sobre alguns tipus de venda; en matèria de comerç regulació de la informació i documentació "precontractual" i "contractual" que cal donar al consumidor; etiquetatge, sistema arbitral de resolució de conflictes (en algun cas la normativa es reproduïx literalment); servei públic de comunicació audiovisual o el tipus de béns que poden formar part de patrimoni de les entitats locals.

Finalment, com exemples de duplicitats menys intenses podem citar: la creació dels llibres genealògics i reglamentació específica de les races ramaderes; la normativa sobre confraries de pescadors; horaris globals mínims d'obertura dels comerços que no tenen llibertat d'horaris; una part de la regulació sobre establiments comercials; plans estatals d'ajut a l'habitatge; competències dels ens locals en matèria de residus i sòls contaminants i règim sancionador en aquestes matèries; alteració jurídica dels béns locals, atermenament i defensa dels béns de domini públic i patrimonials, consorcis en l'àmbit local, creació i supervisió d'entitats locals, alteració de termes municipals, règims especials, relacions interadministratives, i informació i participació dels ciutadans en l'àmbit local.

15. Les duplicitats normatives, generalitzades i normalment intenses, afecten greument el sistema de distribució de competències dissenyat constitucionalment i el repartiment del poder polític entre l'Estat i la Generalitat i a la qualitat de l'autonomia d'aquesta darrera.

En primer lloc, contribueixen de manera decisiva a que s'esvaeixi completament el caràcter exclusiu de les competències exclusives de la Generalitat. De fet, el Tribunal Constitucional ja fa temps que declara que aquesta exclusivitat té un caràcter "impropi" en la mesura que no impedeix que l'Estat pugui actuar en qualsevol sector de les matèries pretesament exclusives si estima, amb total llibertat –diu el Tribunal–, que en aquests àmbits hi ha aspectes que han de ser regulats pel legislador estatal des d'algun dels seus títols competencials confrontants. A partir d'aquesta premissa les duplicitats són difícils d'evitar.

Però el caràcter "impropi" de l'exclusivitat de les competències exclusives de la Generalitat es posa també de manifest, d'una manera encara més incisiva, en el fet que la declaració estatutària d'exclusivitat no té cap mena de conseqüència limitadora de l'extensió i la intensitat de les competències transversals o bàsiques de l'Estat. Les bases dictades per l'Estat en una matèria en què la Generalitat té una competència exclusiva són igualment extenses i intenses que les dictades en les matèries en què aquesta només té competències de desenvolupament legislatiu. En l'informe hem analitzat exemples referits a les submatèries que l'EAC qualifica expressament com a exclusives de la Generalitat en les matèries de règim local, de comerç –horaris comercials, entre d'altres– o de marisqueig i l'aqüicultura en relació amb la pesca, i tanmateix la regulació bàsica estatal té la mateixa extensió i detall que la referida a la resta de submatèries en les que la Generalitat només té competències compartides, és a dir, de desenvolupament legislatiu de les bases.

En segon lloc, les duplicitats contribueixen, ni que sigui de manera indirecta, a la fragmentació que caracteritza la major part de les



regulacions de la Generalitat, fins i tot en àmbits de competència exclusiva. L'extensió i la intensitat de l'actuació estatal en aquests àmbits, d'una banda propicia que la Generalitat deixi de regular submatèries concretes o que estableixi regulacions molt parcials i sovint reiteratives de normacions estatals. És molt difícil trobar normacions autonòmiques que regulin una matèria de manera completa i unitària, llevat que reproduïxin normativa estatal. De fet, segons hem destacat en l'informe, en nombroses matèries de competència exclusiva de la Generalitat és finalment l'Estat el que ha realitzat la regulació completa i acabada de la matèria a partir d'una pluralitat de títols competencials que incideixen de manera parcial en l'àmbit material afectat, mentre que la regulació autonòmica ha quedat limitada a aspectes concrets i, quasi sempre condicionada per les bases estatals.

Finalment, les duplicitats, actuant conjuntament amb la prevalença que el Tribunal Constitucional, a partir de la negació de l'exclusivitat de les competències autonòmiques, concedeix als títols competencials de l'Estat i als actes d'exercici d'aquestes competències sobre els títols autonòmics i els seus actes d'exercici, han contribuït a situar el normador estatal en una posició de preeminència absoluta sobre els normadors autonòmics. L'Estat, que ja té reservada en exclusiva per la Constitució la legislació sobre les matèries políticament, socialment i econòmicament més rellevants, a més, en els àmbits materials en els quals les comunitats autònomes tenen atribuïdes competències legislatives també hi intervé de manera decisiva i ho fa no només assenyalant directrius generals, estàndards mínims o establint si escau mecanismes de coordinació, sinó esgotant pràcticament tota la normació mínimament rellevant. L'Estat es reserva la fixació de les polítiques públiques generals i sectorials que tenen capacitat efectiva de

transformar la realitat social, econòmica o política, incloses les polítiques relatives als àmbits materials en els quals les comunitats autònomes tenen atribuïdes competències exclusives o compartides.

16. Com a contrapartida necessària, la posició dels legisladors autonòmics és d'extraordinària feblesa. No hi ha pràcticament cap àmbit material en el qual no hi hagi una legislació estatal, molt sovint de notable detall. De fet, cal destacar que en nombroses matèries de competència exclusiva de la Generalitat és finalment l'Estat el que ha realitzat la regulació completa i acabada de la matèria a partir d'una pluralitat de títols competencials que incideixen de manera parcial en l'àmbit material afectat, mentre que la regulació autonòmica ha quedat limitada a aspectes concrets i, quasi sempre condicionada per les bases estatals. Constitueixen exemples rellevants les matèries de comerç –amb la Llei estatal 7/1996, de *Ordenación del Comercio Minorista* i tota la seva normativa bàsica de desenvolupament–, consum –amb la *Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios* i també la corresponent normativa de desenvolupament– o indústria –amb la Llei d'indústria estatal 21/1992, seguida dels reglaments de desenvolupament i una ingent quantitat de reials decrets sobre qüestions tècniques, tots ells bàsics–.

En aquestes circumstàncies, la possibilitat d'establir polítiques pròpies diferents de les estatals i dotades d'una efectiva capacitat per transformar la realitat política, econòmica i social és certament molt limitada. De fet, fins i tot és molt limitada la possibilitat d'adaptar les estatals a les circumstàncies específiques de Catalunya, que en moltes matèries són profundament diferents a les d'altres comunitats autònomes. La capacitat normativa de què gaudeix a la pràctica la

Generalitat és políticament limitada i el seu abast material en la majoria dels casos és essencialment residual i intersticial.

Aquest diagnòstic, aplicable a tots els legisladors autonòmics, és fàcil de corroborar quan s'analitza el contingut de les lleis dictades pel Parlament de Catalunya des del seu restabliment. Basta destacar que una part significativa de les relativament poques lleis substantives que dicta el Parlament es limiten a concretar i en alguns casos a reiterar la normativa estatal. Aquesta darrera pràctica, inicialment proscriu pel Tribunal Constitucional i avui acceptada per la força de fets, és normalment d'aplicació obligada ja que la normativa estatal sol ser tan extensa que les lleis autonòmiques serien simplement intel·ligibles, i molt sovint il·legibles, si no reiteressin la regulació estatal.

Les duplicitats contribueixen que l'autonomia política de la Generalitat sigui, sens dubte, una autonomia de baixa qualitat, més propera a un simple autonomia administrativa que a una de pròpiament política.

17. El legislador català, amb freqüència, no solament reitera la normació estatal sinó que no explicita aquest fet, ni a l'articulat ni al preàmbul. Sembla voler donar una aparença de completesa competencial que, en puritat, a la pràctica la Generalitat no té. Aquesta pràctica també s'aplica sovint en l'exercici de la potestat reglamentaria: són nombrosos els decrets, i fins i tot les ordres, que reproduïen normativa estatal sense reconèixer-ho expressament. Aquesta forma de procedir crea inseguretats jurídiques i, pel que aquí interessa, contribueix a ocultar una duplictat normativa generalitzada i intensa.

18. La crisi econòmica i la recentralització competencial que s'hi ha volgut lligar han contribuït a reforçar la posició del normador estatal. També ho



està fent, des de fa més temps, l'actuació de la Unió Europea que, de manera subtil, s'aparta amb certa freqüència del seu principi de neutralitat institucional interna i afavoreix les posicions dels poders centrals del estats europeus políticament descentralitzats, per exemple, exigint autoritats "nacionals" úniques de coordinació o de gestió o obligant a establir determinats procediments administratius uniformes per a tot l'Estat.

19. Les duplicitats normatives generen ineficiències, malgrat que són menors que no pas aquelles que provoquen les duplicitats executives i organitzatives. Es tracta essencialment de problemes de descoordinació i, en alguns casos, de contradicció entre les normatives estatal i l'autonòmica que es dupliquen. Hem estudiat un supòsit relacionat amb la matèria de seguretat industrial i, sobretot, amb la matèria d'urbanisme –concretament, entre la Llei estatal del sòl i la normativa urbanística de la Generalitat en relació a les reserves de sòl destinat a habitatges protegits i del dret de superfície—. Tanmateix, aquestes contradiccions no solen afectar les opcions polítiques ja que, com hem vist, a la pràctica és molt difícil que existeixin polítiques estatals i autonòmiques divergents. Les opcions estatals s'acaben imposant.

20. Per evitar les referides contradiccions i disfuncions es poden arbitrar mecanismes de col·laboració i, fins i tot, de coordinació. De fet, segons amplis sectors, aquesta seria una de les poques mancances rellevants de l'Estat de les Autonomies (hem fet referència a aquesta problemàtica en analitzar el *Programa de Desenvolupament Rural Sostenible* o la denominada Llei de dependència). Sense menysprear la necessitat d'enfortir algun d'aquest mecanismes de cooperació, és clar que aquesta no és la panacea. D'una banda, no es pot oblidar que el pluralisme d'opcions polítiques és consubstancial a la descentralització política i, d'altra

banda, cal tenir en compte que la solució de les duplicitats i els seus efectes perniciosos només s'evita reduint el seu abast material i la seva intensitat, no coordinant les duplicitats. I això difícilment es pot aconseguir limitant més l'abast material i funcional de la normativa autonòmica ja que, en la majoria dels casos, aquesta limitació portaria al buidament d'aquestes competències normatives, com ja ha succeït amb força submatèries.

21. Tancada la via de la reforma estatutària per delimitar amb més precisió els àmbits materials i funcionals de les competències i atès que una reforma constitucional en aquest sentit és improbable, l'única alternativa viable sembla consistir que el normador estatal decideixi unilateralment i lliurement reduir l'abast material i funcional de les seves competències, especialment, de les bàsiques i transversals. Com hem reiterat, aquesta seria una opció perfectament constitucional, ja que la Constitució no imposa com a única alternativa aquella que ha adoptat fins ara el legislador estatal ordinari.

22. En l'àmbit de l'exercici de les funcions executives també s'observen moltes i importants duplicitats, que generen ineficiències i distorsions en el sistema de distribució de competències. Això és degut al fet que l'Administració General de l'Estat realitza funcions executives rellevants en àmbits materials en els quals el bloc de la constitucionalitat atribueix també aquest tipus de funció a les comunitats autònomes, és a dir, en matèries i submatèries de competència autonòmica executiva, compartida o exclusiva. En canvi, no hem trobat significatius exemples de la realització d'activitats executives per part de les administracions autonòmiques en àmbits en els quals el bloc de la constitucionalitat les reserva a l'Estat.

Com tindrem ocasió de reiterar, l'existència de les duplicitats executives contribueixen que no es pugui afirmar que a l'Estat de les Autonomies l'administració autonòmica es l'administració ordinària de l'Estat.

23. Les duplicitats executives es produeixen essencialment a través del exercici dels títols transversals dels articles 149.1.13 i 149.1.1 CE; de les competències bàsiques; de l'aplicació del criteri de supraterritorialitat; de la projecció o incidència internacional o simplement europea d'un determinat tipus d'actes administratius; del caràcter demanial dels béns sobre els que recau l'activitat executiva; de la simple creació d'organismes estatals dotats d'una certa autonomia organitzativa i funcional; de la decisió unilateral del legislador estatal de reservar-se actes d'execució en àmbits en els quals aquest té únicament la competència legislativa, però no l'executiva i a través de la reserva de funcions executives a favor de l'Estat en els supòsits, molt nombrosos, de subvencions estatals destinades a àmbits materials en els quals l'Estat no té competències executives.

24. Els títols transversals i bàsics de l'Estat són també la via més comuna i incisiva d'exercici d'actes d'execució duplicats amb l'activitat executiva de la Generalitat. Malgrat el tenor literal dels articles transversals i bàsics i les categories jurídiques consolidades, en l'ordenament jurídic espanyol la possibilitat de atribuir caràcter bàsic a un acte d'execució no constitueix una excepció al concepte de competència bàsica, sinó que és un element de la seva definició. Així ho va declarar el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010 sobre l'EAC, apartant-se certament de la seva doctrina precedent, però confirmant d'aquesta manera una pràctica habitual de l'Estat i ratificant el que havia fet fins aquell moment el propi Tribunal en resoldre els conflictes de competència que havia conegut, ja que malgrat afirmar que els actes d'execució bàsics eren una

excepció a la regla general quasi sempre acceptava que l'acte controvertit entrava en l'àmbit de les excepcions.

25. Entre la gran quantitat d'exemples de bases executives, en l'informe hem fet referència a diversos àmbits materials, com ara esport (promoció de les associacions esportives; promoció de la pràctica de l'esport pels joves i per les persones amb minusvalies), espais naturals (funcions de seguiment, avaluació i promoció en relació amb els parcs nacionals), medi ambient (seguiment de l'impacte de la contaminació de l'aire en la salut) o règim local (facultat de requeriment i/o impugnació d'actes i acords que infringeixin l'ordenament jurídic).

Pel que fa als títols competencials transversals, i en concret l'article 149.1.13 CE, hem esmentat diversos actes executius que s'hi emparen, com ara l'atorgament, modificació i revocació de les concessions per a l'emmagatzematge de CO₂; l'autorització de determinades operacions de crèdit a curt i llarg termini de les corporacions locals, o la gestió i explotació d'establiments turístics.

Emparant-se en l'art. 149.1.1 CE, l'Estat es reserva la gestió dels centres de referència estatal en el sistema de l'autonomia i atenció a la dependència; realitza activitats formatives, informatives i editorials, en l'àmbit juvenil; duu a terme actuacions d'assessorament, de recopilació i difusió de documentació, formatives i editorials, en matèria de polítiques de gènere i realitza campanyes informatives i actuacions de control de mercats per protegir el consum.

26. Amb relativa freqüència, l'Estat realitza exactament el mateix tipus d'actes d'execució que la Generalitat realitza des d'altres matèries competencials, tot al·legant, que són un instrument o un complement

necessari per poder exercir les seves competències en aquests altres àmbits materials. És el cas, per exemple, de determinats actes d'execució ambiental que recauran en l'àmbit competencial estatal si afecten obres, instal·lacions, activitats o plans que li correspongui autoritzar o aprovar (declaració d'impacte ambiental d'obres, instal·lacions o activitats; avaluació ambiental de plans i programes; delimitació de zones de servitud acústica i execució de les mesures previstes en els plans d'acció en matèria de contaminació acústica); també en matèria d'esport, l'Estat duu a terme actes executius tant en relació a la prevenció, control i repressió de l'ús de substàncies prohibides, basant-se en el títol competencial de sanitat, com en relació amb la prevenció i lluita contra la violència, el racisme, la xenofòbia i la intolerància en l'esport que es fonamenten en el títol competencial relatiu a la seguretat pública.

Aquesta pràctica, que altera artificiosament la matèria competencial, mostra una clara desconfiança en les administracions autonòmiques. Sembla com si es dubtés de l'objectivitat de la seva actuació.

27. L'abast territorial supraautonòmic dels objectes sobre els quals s'exerceixen funcions executives, és també un argument emprat a bastament pel legislador estatal per atribuir a l'Administració General de l'Estat actes d'execució del mateix tipus que els que realitza la Generalitat respecte d'objectes que limiten el seu abast al territori català. La duplicitat presenta una problemàtica similar a la que hem analitzat respecte de les duplicitats normatives, especialment pel que fa als supòsits en els quals l'Estat considera que una activitat executiva d'abast supraautonòmic no es pot fragmentar malgrat que les normes que integren el bloc de constitucionalitat no reserven cap actuació a l'Estat, supòsits en els quals és el propi legislador estatal el que crea



artificialment aquestes activitats supraautònòmiques suposadament infraccionables i les polítiques que estimulen que objectes d'àmbit territorial autòmic assoleixin aquesta dimensió supraterritorial.

En l'informe hem analitzat exemples que mostren aquest tipus de problemàtiques. Es fa esment, per exemple, a l'atorgament de permisos d'investigació per a l'emmagatzematge geològic de diòxid de carboni quan afectin a l'àmbit territorial de més d'una comunitat autònoma; la intervenció administrativa dels expedients de regulació d'ocupació quan els treballadors afectats desenvolupin la seva activitat o es trobin adscrits a centres de treball situats al territori de dos o més comunitats autònomes; l'autorització d'agències de col·locació quan pretenguin realitzar la seva activitat des de centres de treball establerts en diferents comunitats autònomes, i, finalment, l'impuls d'accions de formació professional quan transcendeixin l'àmbit territorial d'una comunitat autònoma.

28. Relacionat amb el que acabem de dir, la projecció o incidència internacional d'un determinat tipus d'actes d'execució també és motiu perquè l'Administració General de l'Estat realitzi el mateix tipus de funcions executives que la Generalitat en àmbits materials en els quals aquesta té competència exclusiva. També aquí la duplicitat és clara encara que no és plena, ja que el destinatari no és el mateix.

Són els supòsits, per exemple, de les funcions atribuïdes a l'Estat en el cas del procediment d'intervenció administrativa d'activitats amb incidència ambiental que tingui efectes transfronterers; l'autorització dels trasllats de residus des de tercers països no pertanyents a la UE o provinents d'aquest tercers països; la concessió d'autoritzacions relacionades amb la importació i exportació, inclosa la vigilància, control i



sanció d'organismes modificats genèticament; l'autorització de la celebració de competicions esportives oficials de caràcter internacional o el suport a la implantació en l'exterior de les empreses turístiques espanyoles.

29. Determinats actes executius són realitzats per l'Administració de l'Estat, en àmbits materials en què només té atribuïdes potestats normatives, quan aquells actes afecten el domini públic estatal. Això succeeix, per exemple, amb l'atribució a l'Administració de l'Estat de l'aplicació de la Llei de responsabilitat ambiental quan li correspongui vetllar per la protecció dels béns de domini públic estatal o amb l'atorgament de permisos d'investigació per a l'emmagatzematge geològic de diòxid de carboni quan afectin el subsòl marí.

30. Són poc nombroses, però altament significatives de la llibertat que té el legislador estatal ordinari a l'hora de delimitar el contingut i l'abast de les seves competències i les de les comunitats autònomes, les duplicitats que es produeixen en àmbits en els quals l'Estat només té atribuïda la legislació però el legislador estatal decideix autoatorgar-se, al marge del sistema constitucional de distribució de competències, competències executives que necessàriament es dupliquen, amb major o menor intensitat, amb els actes d'execució que la Generalitat exerceix d'acord amb les seves competències executives. Com hem vist, el Tribunal Constitucional accepta aquesta tesi, que no podem deixar de titllar d'extravagant, en la STC 31/2010, Fj. 97, en relació a autoritzacions i revocacions d'entitats de gestió col·lectiva de drets de propietat intel·lectual.

31. L'activitat subvencional de l'Estat és una via clàssica emprada per fer possible que l'Administració General realitzi, amb notable profusió, actes d'execució duplicats amb els de la Generalitat en àmbits en els quals

l'Estat no té atribuïdes aquestes competències. L'Estat interpreta i aplica tan extensament les possibilitats d'actuació que per via d'excepció li ha obert el Tribunal Constitucional, que són constants les declaracions d'inconstitucionalitat del Tribunal, que de fet ha de fer front a una actitud de contumàcia per part de l'Estat.

32. En d'altres casos, l'assumpció de funcions executives que es dupliquen amb les realitzades per la Generalitat es produeix per la via de fet, simplement mitjançant la creació d'organismes estatals dotats d'una certa autonomia orgànica i funcional als quals se'ls atribueix la realització d'aquestes funcions, sense explicitar cap justificació competencial.

33. Per portar a terme les activitats executives duplicades que hem analitzat en aquest informe, l'Estat manté uns importants aparells administratius, crea organismes *ad hoc* i hi destina importants recursos humans, materials i econòmics. I, el que és més important, aquests aparells administratius i organismes autònoms pertanyen o depenen molt sovint de ministeris o de sectors de ministeri que només tenen atribuïdes funcions legislatives l'execució de les quals s'encomana en exclusiva a totes les comunitats autònomes i, fins i tot, en alguns casos depenen de ministeris que no tenen expressament atribuïdes competències en la matèria. Sorpren en aquests casos la quantitat de mitjans i recursos esmerçats per l'Estat en aquest àmbits executius alhora que aquest fet confirma a bastament l'extensió que l'Estat ha donat als instruments que li permeten exercir actes d'execució des de competències legislatives –la instrumentalitat, la supraterritorialitat, l'execució bàsica, etc.– a més de ser un element important a l'hora de valorar les duplicitats des del punt de vista de l'eficiència.



Entre els exemples analitzats a l'informe figuren:

- Medi ambient i espais naturals:
 - Secretaria d'Estat de Medi Ambient:
 - Direcció Gral. de Qualitat i Avaluació Ambiental i Medi Natural
 - Organisme autònom Parcs Nacionals
 - Fundació Biodiversitat

- Treball i relacions laborals:
 - Servei Públic d'Ocupació Estatal
 - Institut Nacional de Seguretat i Higiene en el Treball

- Serveis socials:
 - Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat
 - Direcció Gral. de Serveis per a la Família i la Infància
 - Direcció Gral. de Coordinació de Polítiques de Suport a la Discapacitat
 - Direcció General per a la Igualtat d'Oportunitats
 - IMSERSO
 - Reial Patronat sobre Discapacitat

- Consum:
 - Institut Nacional del Consum

- Joventut:
 - Institut de la Joventut
 - Consell de la Joventut d'Espanya

- Polítiques de gènere:
 - Institut de la Dona

- Esport:

- Consell Superior d'Esports
- Agència Estatal Antidopatge

- Turisme:

- Secretaria d'Estat de Turisme
- Institut de Turisme d'Espanya
- Paradors de Turisme d'Espanya
- Societat Estatal per a la Gestió de la Innovació i les Tecnologies Turístiques, S.A. (Segittur)

En el cos del present informe, consten les dades de personal i les dotacions econòmiques amb què compten aquests organismes.

34. Malgrat que la Generalitat desenvolupa una funció executiva molt rellevant i gestiona els grans serveis públics relacionats amb la sanitat, l'ensenyament i els serveis socials, com hem apuntat abans, està lluny de ser d'Administració ordinària a Catalunya. L'Administració General de l'Estat continua realitzant activitats executives també molt rellevants en tots els àmbits materials inclosos aquells en què la Generalitat té atribuïdes i exerceix totes les funcions executives.

De fet, es pot afirmar que a la pràctica amb molta freqüència les funcions executives exercides per l'Administració General de l'Estat tenen més transcendència social, política i econòmica que la de la Generalitat. En molts casos el "circuit" administratiu de l'Estat afecta objectes més transcendents que no pas els més localistes que resten sota la competència de la Generalitat.

35. A l'hora d'intentar posar remei a les duplicitats cal tenir molt presents els criteris d'eficiència, Però en un sistema de descentralització política, aquest no és l'únic criteri que cal aplicar, ja que si es vol mantenir aquest sistema, la preservació dels seus elements bàsics és un pressupost que condiona l'aplicació dels esmentats criteris d'eficiència.
36. L'aplicació dels criteris d'eficiència i especialment dels relacionats amb l'economia d'escala semblen afavorir les opcions que defensen la conveniència de concentrar funcions i organismes en l'Administració General de l'Estat, en detriment de les administracions autonòmiques que, en conseqüència, caldria redimensionar a la baixa des del punt de vista funcional i orgànic. Tanmateix, la qüestió és més complexa del que sembla desprendre's d'alguns plantejaments massa simples basats en aquests principis que per exemple obliden quantificar l'increment de costos que suposaria per a l'Administració General de l'Estat l'assumpció de les activitats que fins ara realitzen les administracions autonòmiques (ja que per regla general es tracta d'activitats que no es poden deixar de realitzar) ni ponderen la reducció dels serveis que es pot produir amb la gestió centralitzada. Per exemple, el document tramés pel Govern espanyol a la UE sobre duplicitats incorre en aquests defectes.
37. Juntament amb criteris d'eficiència, a l'hora de cercar solucions a les duplicitats cal analitzar quina seria la repercussió que tindria sobre el sistema de distribució de competències i sobre la pròpia configuració de l'Estat de les Autonomies, l'atribució de les funcions executives duplicades bé a l'Administració de l'Estat bé a l'Administració de la Generalitat.

Des d'aquesta perspectiva cal tenir present que, com en el cas de les duplicitats normatives, l'atribució de les activitats duplicades a l'Estat suposaria, en molts casos, el buidament de la competència executiva reconeguda estatutàriament a la Generalitat i per tant una alteració del sistema de distribució de competències (que, en rigor, requeriria una reforma de l'Estatut d'Autonomia, malgrat que aquesta no és una qüestió en la qual aquí calgui entrar). Per contra, atès que la majoria de les duplicitats d'activitats executives es produeixen pel fet que l'Estat ha donat una extensió als seus títols, que, sense entrar a discutir la seva constitucionalitat, com a mínim no era exigida pel bloc de constitucionalitat, la seva atribució a l'administració autònoma no produiria cap alteració del sistema de distribució de competències.

El principi general aplicable per evitar la desfiguració del sistema de distribució de competències establert en el bloc de constitucionalitat hauria de ser el de l'atribució de les activitats duplicades a l'Administració de la Generalitat. Tanmateix, en cada cas concret convindria ponderar, en funció sobretot del tipus de duplicitat, la seva intensitat, la justificació competencial adduïda per l'Estat i quin és el grau d'afectació a l'exercici de les funcions executives que el sistema de distribució de competències atribueix a la Generalitat. No és pot excloure, d'entrada, la possibilitat que existeixin duplicitats executives que calgui assumir malgrat que puguin produir alguna ineficiència.

V. CONCLUSIONS

Primera

Una anàlisi completa i no deformatora de les duplicitats existents en un ordenament jurídic exigeix que el seu estudi es porti a terme no solament des de la perspectiva de les duplicitats executives i, menys encara, de les merament organitzatives o institucionals, sinó també des de la perspectiva de les duplicitats normatives.

Cal, igualment, que aquesta doble anàlisi es realitzi no solament des de la perspectiva de l'eficiència, sinó també des de la de la distribució de competències. Això darrer, no per continuar la cada vegada més inútil polèmica sobre hipotètiques inconstitucionalitats, sinó per descriure els efectes que produeixen les duplicitats en el sistema de distribució de competències, en la posició constitucional en què, finalment, es situa l'Estat en relació a la Generalitat i, en definitiva, quin és el tipus i la qualitat de l'autonomia de la qual gaudeix a la pràctica la Generalitat de Catalunya.

Segona

En l'ordenament jurídic avui vigent s'observa l'existència d'unes duplicitats normatives generalitzades i molt rellevants. Es produeixen en totes les matèries en què la Generalitat té competències normatives i, el que és més rellevant, afecten la immensa majoria de les submatèries o sectors d'aquestes matèries: en els àmbits materials en els quals la Generalitat té competències normatives, són pocs i poc significatius els sectors en què no existeix una normació estatal que concorre amb una normació autonòmica.



A més, les duplicitats tenen una notable intensitat, malgrat que certament el seu nivell varia en funció dels diversos àmbits materials objecte de regulació. Són exemple d'aquesta intensitat les nombroses disposicions de la Generalitat que es limiten a reproduir amb lleus matisacions o complements normativa dictada per l'Estat i, encara més, les que simplement reiteren el tenor literal de la normativa estatal. Sovint, l'espai per normar que deixa la minuciositat de la normativa estatal és tant reduït, que el normador autonòmic no té altra opció que la reiteració quasi literal de les disposicions estatals o la renúncia a normar.

Tercera

En relació amb el que s'acaba de dir, l'informe destaca que en supòsits freqüents i altament significatius, en àmbits materials en els quals la Generalitat té competències normatives, les duplicitats no es produeixen per manca de normació autonòmica, fruit de l'espai inexistent o intranscendent que deixa la normativa estatal.

En un grau inferior, però també significatiu, es donen supòsits en què la Generalitat dicta la corresponent normativa però la limita a alguns aspectes molt específics, tot deixant la resta de la regulació a l'Estat –a la normativa bàsica de l'Estat– o supòsits en què la normativa autonòmica és més genèrica que no pas l'estatal, malgrat que normalment es tracti d'una normativa bàsica. En l'informe s'aporten exemples rellevants d'aquests diversos supòsits.

Quarta

És probable que en els sistemes políticament descentralitzats les duplicitats normatives siguin inevitables; fins i tot és possible adduir arguments a favor d'aquestes duplicitats. Tanmateix, a banda dels arguments de contrari que també es poden aportar, cal tenir present que aquesta és una qüestió de grau i

que a l'Estat de les Autonomies les duplicitats han adquirit una extensió i una intensitat extraordinàries que, com hem vist, han contribuït a la degradació de l'autonomia política que semblava presidir l'ordenació de la seva estructura organitzativa.

Cinquena

Les duplicitats normatives es produeixen indistintament i amb la mateixa extensió i intensitat tant en els àmbits en els quals la Generalitat té competències exclusives com en aquells en què les té compartides. L'exclusivitat d'una competència és, per al legislador estatal, una dada irrellevant a l'hora de fixar l'extensió i el detall de la seva regulació i de les duplicitats que aquesta regulació pot generar. L'exclusivitat "impròpia" que caracteritza les competències exclusives en l'ordenament espanyol es manifesta, no només en el fet que l'Estat pot actuar des dels seus títols competencials en les matèries que els Estatuts d'Autonomia qualifiquen com a exclusives de les respectives comunitats autònomes, sinó també que ho pot fer, i ho fa, amb la mateixa extensió i detall tant en els supòsits en què aquesta regulació confronta amb una competència autonòmica exclusiva, com quan ho fa amb una competència merament compartida. En l'informe s'exposen exemples diversos i rellevants d'aquest fet.

Sisena

Els títols estatals que generen més duplicitats són els denominats títols transversals dels articles 149.1.13 CE i 149.1.1 CE. Aquest darrer ha adquirit un gran protagonisme els últims anys. La definició finalista d'aquest títols (que no acoten el seu contingut tant per raó de la matèria com per la finalitat que pretenen perseguir) permet que l'Estat dicti normes, amb la intensitat que estimi convenient, sobre qualsevol activitat que al seu parer tingui una repercussió



econòmica o social suficient encara que en principi pugui considerar-se inclosa en matèries corresponents a competències autonòmiques. La llibertat de què gaudeix el legislador estatal per determinar l'abast d'aquests títols és quasi total. Els paràmetres emprats pel Tribunal Constitucional per enjudiciar la constitucionalitat de les decisions estatals en relació a aquest abast són tan amplis i indeterminats que equivalen a la inexistència de criteris jurídics eficaços de control.

Setena

Les competències bàsiques són una altra font inesgotable de duplicitats normatives. En l'informe es posa de relleu l'extraordinària extensió material que el legislador estatal dóna a les bases i el seu detall que, també en aquest cas, pot arribar fins allà on cregui necessari aquest legislador. Atesa la doctrina del Tribunal Constitucional en aquesta matèria, es pot afirmar que tampoc aquí existeixen criteris jurídics eficaços per realitzar un efectiu control de constitucionalitat sobre el què és bàsic i el que no ho és.

Vuitena

Certament es podria afirmar, amb raó, que en els àmbits en què l'Estat té competències transversals o bàsiques les duplicitats són una conseqüència inevitable de la voluntat del constituent. Aquesta constatació és tan incontrovertible, com necessitada d'algunes precisions importants. La primera, òbvia, és que el fet que la Constitució prevegi l'existència d'aquestes duplicitats no les elimina. La segona, més rellevant, és que el que no preveu ni, per tant, exigeix la Constitució és que aquests títols estatals tinguin l'extensió material i el grau de detall que a la pràctica han assolit. Aquest fet, que és el que ha produït la generalització de les duplicitats, és fruit d'una decisió política lliure del legislador estatal, que ha cregut necessari fer arribar les bases a quasi tots els



àmbits materials i, a més, per regla general ha volgut regular-les de manera summament minuciosa. O dit d'una altra manera, és el legislador estatal qui ha estimat necessari que existís una regulació uniforme i sovint detallada sobre qüestions que, si la decisió política hagués estat una altra, podien haver quedat a la lliure disposició de les comunitats autònomes que tenien en aquestes matèries competències exclusives o de desenvolupament legislatiu, evitant així la producció de duplicitats.

Novena

Els àmbits o les polítiques legislatives estatals, basades en títols transversals i bàsics, en què s'observen més duplicitats són els de la transposició i desenvolupament del dret europeu –que l'Estat realitza en règim de quasi monopoli–; la importantíssima activitat de foment –a través sobretot de subvencions i transferències de capital– i la no menys important activitat planificadora realitzada a través de molts variats instruments de planificació.

Desena

Les duplicitats normatives en matèries en què la Generalitat té competències exclusives es produeixen també, i cada cop amb més freqüència, des de competències de l'Estat sobre matèries confrontants, però diferents de les matèries de la competència autonòmica afectada. Sigui per la dificultat –que no impossibilitat– que planteja sempre la delimitació de les matèries competencials des del punt de vista jurídic, sigui per un canvi en la concepció de la funció constitucional que correspon al sistema de distribució de competències establert en el bloc de constitucionalitat o, fins i tot, una mutació en les característiques fonamentals de l'Estat de les Autonomies, el fet cert és que els normadors i el Tribunal Constitucional renuncien, cada cop amb més freqüència, a delimitar amb precisió els àmbits materials de les competències

confrontants i accepten amb naturalitat la possibilitat de realitzar el mateix tipus d'actuació pública sobre el mateix tipus d'objecte, des de matèries i submatèries diferents. En definitiva, cada cop s'accepta més el solapament de competències i la duplicitat normativa i executiva.

Onzena

L'abast territorial supraautonòmic dels fenòmens objecte de determinades competències autonòmiques s'ha emprat també per part de l'Estat com a argument, autònom o per reforçar d'altres títols estatals, per realitzar en el territori de Catalunya el mateix tipus d'actuació que porta a terme la Generalitat sobre el mateix tipus d'activitat, però referida a objectes d'abast territorial diferent. Les duplicitats en aquests casos, en no referir-se als mateixos objectes, són menys intenses, malgrat que no són inexistent i la seva valoració depèn essencialment de si el repartiment de competències basat en l'abast territorial dels objectes està fixat pel bloc de constitucionalitat o respon a una decisió del legislador estatal i, en aquest cas, si els criteris per efectuar aquest repartiment resulten objectivament obligats per les característiques pròpies dels objectes –si aquestes tenen objectivament un abast supraterritorial i l'actuació pública sobre els mateixos efectivament no es pot fraccionar o realitzar cooperativament entre les comunitats autònomes afectades– o bé, per contra, el caràcter supraautonòmic de l'objecte de la competència és fruit d'una construcció artificiosa del legislador estatal o la pretesa impossibilitat d'un tractament fraccionat o cooperat entre les comunitats està mancada de base suficient. A això cal afegir que el legislador estatal sovint incentiva, mitjançant accions de foment, que determinades activitats d'àmbit autonòmic assoleixin un abast supracomunitari per poder acollir-se als ajuts estatals dissenyats de manera no territorialitzada.



En l'informe es posen exemples significatius de la utilització de la supraterritorialitat com argument per traslladar a l'Estat la titularitat de competències autonòmiques, tot contribuint a crear en el territori català l'existència de dos circuits competencials superposats: l'estatal, d'abast territorial més general, i el de la Generalitat, circumscrit a objectes d'abast territorial limitat i, normalment més "localistes" i de menor transcendència pràctica.

Dotzena

Les duplicitats normatives, generalitzades i normalment intenses, sumades a la prevalença que el Tribunal Constitucional dóna als títols competencials de l'Estat i als actes d'exercici d'aquests títols, sobre els títols de la Generalitat i els actes d'exercici dels títols autonòmics, incideixen de manera molt rellevant en el sistema de distribució de competències dissenyat constitucionalment, així com en el repartiment del poder polític entre l'Estat i la Generalitat i en la qualitat de l'autonomia d'aquesta darrera.

Les duplicitats i la referida prevalença reforcen la preeminència del legislador estatal sobre els autonòmics i, sobretot, consoliden la tendència a atribuir a l'Estat la fixació de les polítiques públiques generals i sectorials que tenen una capacitat efectiva de transformació de la realitat social, econòmica o política, incloses les polítiques relatives als àmbits materials en els quals les comunitats autònomes tenen atribuïdes competències exclusives o compartides.

Com a contrapartida necessària, la posició dels legisladors autonòmics és d'extraordinària feblesa. L'extensió i la intensitat de les duplicitats contribueixen a fer que l'objecte de les competències autonòmiques, fins i tot les exclusives, tingui un caràcter parcial i fragmentat —és a dir, que no tingui suficient unitat, completesa i coherència— i que els actes d'exercici d'aquestes competències

fragmentades estigui condicionat quasi sempre per una regulació bàsica dictada per l'Estat.

De fet, cal destacar que en nombroses matèries de competència exclusiva de la Generalitat és finalment l'Estat el que ha realitzat la regulació completa i acabada de la matèria, a partir d'una pluralitat de títols competencials que incideixen de manera parcial en l'àmbit material afectat, mentre que la regulació autònoma ha quedat limitada a aspectes concrets i, quasi sempre condicionada per les bases estatals.

En aquestes circumstàncies, no solament es redueix fins a desaparèixer pràcticament la capacitat de fixar polítiques pròpies, sinó que també s'afebleix la més modesta capacitat d'adaptar polítiques alienes –estatals o europees– a les circumstàncies específiques de Catalunya, que en moltes matèries –pensi's en l'agricultura, el comerç, l'urbanisme o la indústria– són radicalment diferents a les d'altres comunitats autònomes. I si es té en compte que el que defineix l'autonomia política –com ho reconeix el propi Tribunal Constitucional– és la capacitat per adoptar polítiques pròpies dotades de capacitat de transformació de la realitat econòmica, social i política, caldrà concloure que les duplicitats normatives contribueixen que l'autonomia política de la Generalitat sigui una autonomia de baixa qualitat, més propera a un simple autonomia administrativa que no pas a una autonomia veritablement política.

Tretzena

La crisi econòmica i la recentralització competencial que s'hi ha volgut lligar han contribuït a reforçar la posició del normador estatal. També ho està fent des de fa més temps l'actuació de la Unió Europea que, en alguns casos, de manera subtil s'aparta del seu principi de neutralitat institucional interna i afavoreix les posicions dels poders centrals dels estats europeus políticament



descentralitzats, tot exigint, per exemple, organismes únics de coordinació interna o procediments administratius uniformes.

Catorzena

Les duplicitats normatives generen ineficiències, malgrat que són de menor entitat que no pas les que provoquen les duplicitats executives i organitzatives. Es tracta essencialment de problemes de descoordinació i, en alguns casos, poc freqüents, de contradicció entre les normatives estatal i l'autonòmica que es dupliquen

Per evitar aquestes ineficiències es poden arbitrar mecanismes de col·laboració i, fins i tot, de coordinació. De fet, segons amplis sectors, aquesta seria una de les poques mancances rellevants de l'Estat de les Autonomies. Sense menysprear la necessitat d'enfortir algun d'aquest mecanismes de cooperació, és clar que aquesta no és la panacea. D'una banda no es pot oblidar que el pluralisme d'opcions polítiques és consubstancial a la descentralització política i, d'altra banda, cal admetre que la única forma d'eliminar les duplicitats consisteix que tan sols un dels dos ens que avui regulen duplicadament una qüestió, s'abstingui de regular-la o no ho faci amb l'extensió i la intensitat amb la que ha fa actualment. I cal reconèixer que aquesta abstenció és difícil demanar-la amb caràcter general al normador autonòmic ja que, en la majoria dels casos, aquesta limitació portaria dreturerament al buidament de les seves competències, com ja ha succeït amb força submatèries.

Per això, tancada definitivament la via de la reforma estatutària com a instrument per delimitar amb més precisió els àmbits materials i funcionals de les competències i atès que una reforma constitucional en aquest sentit és més que improbable, l'única alternativa possible, malgrat que també altament improbable, semblaria ser que el normador estatal decidís unilateralment i

lliurament reduir l'abast material i funcional de les seves competències, especialment, de les bàsiques i transversals. Com hem reiterat, aquesta seria una opció perfectament constitucional, ja que la Constitució no imposa com a única alternativa aquella que ha adoptat fins ara el legislador estatal ordinari.

Quinzena

Les duplicitats executives són menys generalitzades que les normatives, però no deixen de ser molt nombroses i rellevants, i de generar ineficiències i distorsions en el sistema de distribució de competències.

Aquestes duplicitats es produeixen com a conseqüència que l'Administració General de l'Estat realitza funcions executives en àmbits materials en els quals el bloc de la constitucionalitat atribueix també aquest tipus de funció a les comunitats autònomes, és a dir, en matèries i submatèries en què els Estatuts atribueixen a la respectiva comunitat autònoma una competència executiva, compartida o exclusiva. En canvi, no hem trobat exemples significatius de la realització d'activitats executives per part de les administracions autonòmiques en àmbits en els quals el bloc de la constitucionalitat les hagi reservat a l'Estat.

Setzena

Les duplicitats executives es produeixen essencialment a través de: l'exercici dels títols transversals dels articles 149.1.13 i 149.1.1 CE; de les competències bàsiques; de la utilització del criteri de la instrumentalitat; de l'aplicació del criteri de supraterritorialitat; de la projecció o incidència internacional, o simplement europea, d'un determinat tipus d'actes administratius; del caràcter demanial dels béns sobre els que recau l'activitat executiva; de la creació d'organismes estatals dotats d'una certa autonomia organitzativa i funcional; de la decisió unilateral del legislador estatal de reservar-se actes d'execució en

àmbits en els quals té únicament la competència legislativa i a través de la reserva de funcions executives a favor de l'Estat en els supòsits, molt nombrosos, de subvencions estatals destinades a àmbits materials en els quals l'Estat no té competències executives.

Dissetena

Els títols transversals i bàsics de l'Estat són, també en l'àmbit executiu, la via més comú i incisiva d'exercici d'actes d'execució duplicats amb l'activitat executiva de la Generalitat. En l'ordenament jurídic espanyol, la possibilitat de atribuir caràcter bàsic a un acte d'execució no constitueix una excepció al concepte de competència bàsica. És una pràctica habitual del legislador estatal, acceptada a la pràctica pel Tribunal Constitucional quasi sense excepció. De fet, actualment l'Estat estableix moltes més bases mitjançant reglaments, ordres ministerials i resolucions que no pas mitjançant lleis i fins i tot reials decrets.

Divuitena

Amb relativa freqüència, l'Estat realitza, en una matèria en què no té competències executives, el mateix tipus d'actes d'execució que la Generalitat porta a terme des de una matèria diferent, tot al·legant, l'Estat, que són un instrument necessari per poder exercir les seves competències. En molts casos aquest criteri d'instrumentalitat amaga un perjudici o una desconfiança respecte de la objectivitat de l'actuació de les comunitats autònomes. En aquests supòsits, en afectar els actes d'execució estatals i autonòmics objectes diferents, la duplicitat és menys intensa però no inexistent.

Dinovena

L'abast territorial supraautonòmic dels objectes sobre els que s'exerceixen funcions executives és també un argument emprat a bastament pel legislador estatal, per atribuir a l'Administració General de l'Estat l'exercici d'actes d'execució del mateix tipus que els que realitza la Generalitat respecte d'objectes que limiten el seu abast al territori català. Aquestes duplicitats presenten una problemàtica similar a la que acabem d'exposar en relació a les duplicitats normatives. També aquí, en afectar els actes d'execució estatals i els autonòmics objectes diferents, la duplicitat és menys intensa, però no inexistent.

Vigèsima

Relacionat amb el que acabem de dir, la projecció o incidència internacional o simplement europea d'un determinat tipus d'actes d'execució també és motiu suficient, en alguns casos, perquè l'Administració General de l'Estat realitzi el mateix tipus de funcions executives que la Generalitat en àmbits materials en els quals aquesta té competència exclusiva. La duplicitat és clara encara que no plena, ja que el destinatari no és el mateix.

Vigèsima primera

Determinats actes executius són realitzats per l'Administració de l'Estat, en àmbits materials en què només té atribuïdes potestats normatives, al·legant que es tracta d'actes que afecten el domini públic estatal. En aquests casos, tant la Generalitat com l'Estat realitzen actes d'execució sobre el mateix objecte.

Vigèsima segona

Són poc nombroses, però altament significatives de la llibertat que té el legislador estatal ordinari a l'hora de delimitar el contingut i l'abast de les seves competències i de retruc les de les comunitats autònomes, les duplicitats que es produeixen en àmbits en els quals l'Estat només té atribuïda la legislació, però el legislador estatal decideix atorgar a l'Administració estatal, al marge del sistema constitucional de distribució de competències, funcions executives que necessàriament es dupliquen, amb major o menor intensitat, amb els actes d'execució que la Generalitat exerceix d'acord amb les seves competències executives.

Vigèsima tercera

L'activitat subvencional de l'Estat és una via clàssica emprada per fer possible que l'Administració General de l'Estat realitzi, amb notable profusió, actes d'execució duplicats amb els de la Generalitat en àmbits en els quals l'Estat no té atribuïdes aquestes competències. L'Estat interpreta i aplica tan extensament les possibilitats d'actuació que, per via d'excepció, li ha obert el Tribunal Constitucional, que són reiterades les declaracions d'inconstitucionalitat efectuades pel propi Tribunal, front a una actitud contumaç per part de l'Estat.

Vigèsima quarta

En d'altres casos, l'assumpció de funcions executives que es dupliquen amb les realitzades per la Generalitat es produeix per la via de fet, simplement mitjançant la creació d'organismes estatals dotats d'una certa autonomia orgànica i funcional als quals se'ls atribueix la realització d'aquestes funcions, sense explicitar cap justificació competencial.

Vigèsima cinquena

Per portar a terme les activitats executives duplicades que hem analitzat en aquest informe, l'Estat manté uns importants aparells administratius, crea organismes *ad hoc* i hi destina importants recursos humans, materials i econòmics. I, el que és més important, aquests aparells administratius i organismes autònoms pertanyen o depenen molt sovint de ministeris o de sectors de ministeri que només tenen atribuïdes funcions legislatives, l'execució de les quals s'encomana en exclusiva a totes les comunitats autònomes. Fins i tot en alguns casos depenen de ministeris que no tenen expressament atribuïdes competències en la matèria. Sorprèn en aquests casos la quantitat de mitjans i recursos esmerçats per l'Estat en aquest àmbits executius a l'hora que aquest fet confirma, a bastament, l'extensió que l'Estat ha donat als instruments que li permeten exercir actes d'execució des de competències legislatives –la instrumentalitat, la supraterritorialitat, l'execució bàsica, etc.–, a més de ser un element important que cal tenir en compte a l'hora de valorar les duplicitats des del punt de vista de l'eficiència.

Vigèsima sisena

Malgrat que la Generalitat desenvolupa una funció executiva molt rellevant i gestiona els grans serveis públics relacionats amb la sanitat, l'ensenyament i els serveis socials, està lluny de ser d'Administració ordinària de l'Estat a Catalunya. L'Administració de l'Estat continua realitzant activitats executives també molt rellevants en pràcticament tots els àmbits materials, inclosos els àmbits en els quals la Generalitat té atribuïdes i exerceix totes les funcions executives.

De fet, es pot afirmar que a la pràctica, amb molta freqüència, les funcions executives exercides per l'Administració de l'Estat tenen més transcendència



social, política i econòmica que les de la Generalitat. En molts casos, el “circuit” administratiu de l'Estat integra objectes més transcendents que no pas els més localistes que resten sota la competència de la Generalitat.

Vigèsima setena

A l'hora d'intentar posar remei a les duplicitats cal tenir molt presents els criteris d'eficiència, tot ponderant, per exemple, la possible reducció de despesa, la preservació de la qualitat de la prestació dels serveis públics i, en definitiva, la més eficient satisfacció dels interessos dels ciutadans. Això no obstant, aquest no és l'únic criteri que cal aplicar, ja que mentre no s'obri un procés de reforma o de canvi constitucional, la preservació dels elements bàsics del sistema, en el nostre cas, la preservació del sistema de distribució de competències, constitueix un pressupòsit que condiciona l'aplicació dels esmentats criteris d'eficiència. No es pot oblidar que el sistema de distribució de competències contingut en el bloc de constitucionalitat és la concreció jurídica de la ponderació d'interessos generals i particulars en joc, efectuada pel poder constituent i dotada d'un plus de legitimitat que no tenen les propostes, certament legítimes i dignes d'atenció, efectuades des d'instàncies que no representen aquests interessos generals.

Vigèsima vuitena

L'aplicació dels criteris d'eficiència i especialment dels relacionats amb l'economia d'escala, semblarien afavorir d'entrada les opcions que defensen la conveniència de concentrar funcions i organismes en l'Administració General de l'Estat, en detriment de les administracions autonòmiques que, en conseqüència, caldria redimensionar-les a la baixa des del punt de vista funcional i orgànic. Tanmateix, la qüestió és més complexa del que sembla desprendre's d'alguns plantejaments massa simples basats en aquests



principis i que, per exemple, s'obliden de quantificar l'increment de costos que suposaria per a l'Administració General de l'Estat l'assumpció de les activitats que fins ara realitzen les administracions autonòmiques, ja que, per regla general, es tracta d'activitats que no es poden deixar de realitzar –només l'increment dels costos de coordinació ja és suficient, en molts casos, perquè els criteris d'economia d'escala no siguin d'aplicació–; tampoc no ponderen, d'altra banda, la possible reducció de la qualitat dels serveis que es pot produir amb la gestió centralitzada. El document tramés pel Govern espanyol a la UE sobre duplicitats és un bon exemple d'aquests defectes.

Vigèsima novena

Des de la irrenunciable perspectiva competencial cal tenir present que, com en el cas de les duplicitats normatives, l'atribució de les activitats duplicades a l'Estat suposaria en molts casos el buidament de les competències executives reconegudes estatutàriament a la Generalitat i per tant una alteració del sistema de distribució de competències (fet que, en molts casos, requeriria una reforma de l'Estatut d'Autonomia, malgrat que aquesta no és una qüestió en la qual aquí calgui entrar). Per contra, atès que la majoria de les duplicitats d'activitats executives es produeixen pel fet que l'Estat ha donat una extensió als seus títols, que, sense entrar a discutir la seva constitucionalitat, com a mínim no era exigida pel bloc de constitucionalitat, la seva atribució a l'administració autonòmica no produiria cap alteració del sistema de distribució de competències.

En definitiva, el principi general aplicable per evitar la desfiguració del sistema de distribució de competències establert en el bloc de constitucionalitat hauria de ser el de l'atribució de les activitats duplicades a l'Administració de la Generalitat. Tanmateix, en cada cas concret convindria ponderar, en funció sobretot del tipus de duplicitat, la seva intensitat i la justificació competencial

adduïda per l'Estat, quin és el grau d'afectació a l'exercici de les funcions executives que el sistema de distribució de competències atribueix a la Generalitat. D'altra banda, no és pot excloure d'entrada la possibilitat que existeixin duplicitats executives que calgui assumir malgrat que puguin produir alguna ineficiència.

Barcelona, 17 d'octubre de 2012

Carles Viver Pi-Sunyer
Director

Gerard Martín Alonso
Cap de l'Àrea de
Desenvolupament Autòmic

Helena Mora Balcells
Responsable d'Estudis i Iniciatives
Autònòmiques

Mercè Corretja Torrens
Cap de l'Àrea de Recerca