

Activitat **parlamentària**

Núm. 15 | maig 2008

Especial relacions intergovernamentals



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
**Direcció General
de Relacions Institucionals**

Activitat Parlamentària, Especial relacions intergovernamentals Núm. 15 - maig 2008

Direcció General de Relacions Institucionals

Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació
Generalitat de Catalunya

Av. Diagonal, 409
08008 Barcelona
Tel. 93 552 60 33
Fax 93 552 60 50
dgri@gencat.cat
www.gencat.cat/direp

Director

Fèlix Alonso

Subdirector

Ramon Prat

Coordinadores

Roser Serra i Isabel Muntané

Consell de Redacció

Antonio Revilla, Montserrat Aguilera, Miquel Àngel Cabellos i Natàlia Torrent

Disseny

HoiPoi Studio

Producció gràfica

Primer Segona serveis de comunicació

Traducció

INCYTA

Fotografies

Parlament de Catalunya, Lali Sandiumenge, Direcció General de Relacions Institucionals (DGRI)

Tractament de dades

Cristina Botella, Iolanda Gaig, Gemma Parera i Pilar Barragan

Coordinació administrativa

Carme Felius

Dipòsit legal

B-10277-01


ISSN

1577-7162

Tiratge

2.500 exemplars

La revista no comparteix necessàriament l'opinió dels autors dels articles.

Aquesta publicació ha estat editada amb paper reciclat offset de 115 i 250 gr. 



Índex

- | **Salutació** | Joan Saura, *conseller d'Interior, Relacions Institucionals i Participació* | **4**
- | **Presentació** | Fèlix Alonso, *director general de Relacions Institucionals* | **6**
- | **Recull de l'activitat parlamentària del Govern** | Roser Serra, *cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris Interdepartamentals. Direcció General de Relacions Institucionals* | **8**
- | **Novetat legislativa** | **19**
- | **La participació de les comunitats autònomes en institucions de l'estat en els nous estatuts d'autonomia** | Enoch Albertí, *catedràtic de Dret Constitucional de la UB* | **37**
- | **Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales** | Maria Jesús García Morales, *professora titular de Dret Constitucional de la UAB* | **48**
- | **La regulació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya** | Eduard Roig, *professor titular de Dret Constitucional de la UB* | **63**
- | **Entrevista a José María Pérez Medina, assessor del Ministeri d'Administracions Públiques** | Isabel Muntané, *periodista* | **78**
- | **Entrevista a Montserrat Comas, presidenta de l'Observatori contra la Violència Domèstica i de Gènere i vocal del Consell General del Poder Judicial** | Lali Sandiumenge, *periodista* | **85**
- | **Reportatge. Una normativa per combatre la violència masclista, modificar els models existents i conscienciar la ciutadania** | Lali Sandiumenge, *periodista* | **96**
- | **El Parlament obert per a tothom** | Isabel Muntané, *periodista* | **110**
- | **Resums** | **114**
- | **Resúmenes** | **117**
- | **Resumits** | **120**
- | **Abstracts** | **123**
- | **Résumés** | **126**

Salutació

Trenta anys després de l'aprovació de la Constitució espanyola, els processos de modernització experimentats per la nostra societat a partir, entre altres factors, de la incorporació a Europa, han creat les condicions que han fet possible obrir un ampli debat sobre la necessitat de repensar el model d'organització territorial cap a plantejaments més descentralitzats i obertament federalistes.

Moltes qüestions, com ara el model de finançament, la reforma del Senat, etc., han quedat pendents d'anàlisi i, de ben segur, marcaran l'agenda política d'aquesta legislatura que tot just ha començat.

És en aquest context que la nova onada d'estatuts d'autonomia aprovats durant la legislatura anterior, a partir de l'any 2006, entre els quals figura el de Catalunya, han introduït, en major o menor mesura, previsions quant a les relacions institucionals de les comunitats autònomes, que ens els textos estatutaris anteriors eren pràcticament inexistent.

En aquest sentit, passen a un primer pla: les relacions intergovernamentals entre l'Estat i les comunitats autònomes i, de manera destacada, el rol que han de jugar els mecanismes de col·laboració bilaterals –com ara la Comissió Bilateral Generalitat-Estat– i els instruments de cooperació multilaterals –com és el cas de les conferències sectorials– en el tractament de temes tan cabdals com són el desplegament estatutari; la reforma del sistema de finançament o els mecanismes de participació de les comunitats autònomes en les institucions i els processos decisoris de l'Estat, sense oblidar el paper que representarà en el futur la Conferència de Presidents, creada en la passada legislatura, que, en el cas que es constitueixi, serà el mecanisme de cooperació horitzontal entre presidents o consellers de les comunitats autònomes, en l'àmbit de les competències respectives.

Des del món acadèmic universitari s'han alçat veus de reconegut prestigi nacional i internacional que propugnen una revisió a fons de tots aquests mecanismes de col·laboració, des del coneixement profund i de primera mà de les dinàmiques i dels processos interns –no sempre favorables– de les administracions públiques, que complementen la visió política d'aquesta qüestió.

Des del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació estem molt interessats a donar suport al procés d'obertura de punts de trobada i d'anàlisi al voltant de les relacions intergovernamentals, que ja s'han iniciat en diversos fòrums acadèmics, mitjançant l'impuls i el patrocini de jornades i conferències que aborden des de diferents perspectives aquestes relacions. Aquest és el cas de l'Institut d'Estudis Autònoms, que



habitualment organitza seminaris sobre aquest tema, o del curs sobre La cooperació entre administracions públiques, realitzat el passat mes d'octubre en col·laboració amb el Consorci Universitat Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona, que tindrà continuïtat el proper mes de novembre amb l'edició del curs Els mecanismes de participació de les comunitats autònomes en les Institucions de l'Estat. De forma més immediata tenim la jornada sobre Conferències Sectorials del mes de maig, en col·laboració amb l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, amb la qual estem plenament convençuts que ens ha d'ajudar a conèixer amb més profunditat aquests instruments i també a reflexionar sobre les seves possibilitats de present i de futur.

Des del Govern de la Generalitat de Catalunya creiem que cal intensificar les nostres relacions intergovernamentals –tant en el seu vessant vertical com horitzontal– i per aquest motiu treballem de manera decidida en aquest sentit; perquè som conscients de la necessitat d'aprofundir aquestes relacions com a marc d'actuació i de trobada entre governs que ens ha de permetre adoptar polítiques públiques concretes que millorin el dia a dia de la ciutadania i, alhora, encarar el futur de manera conjunta en un entorn cada cop més global i interdependent.

Joan Saura i Laporta
Conseller d'Interior, Relacions
Institucionals i Participació



Presentació

Després de gairebé trenta anys des de la constitució de l'Estat autonòmic i davant les noves eines i organismes que ofereix l'Estatut català per millorar i reforçar els diferents organismes interadministratius, el consell de redacció de la revista ha cregut important fer una valoració del camí recorregut fins ara per aquests organismes i de tot allò que encara ens queda per fer i millorar. Per això hem volgut donar una visió àmplia, amb diversos articles i una entrevista, sobre unes relacions intergovernamentals que ha anat marcant la política d'un Estat que ha avançat cap a la descentralització de manera lenta, però decidida.

Voldria destacar l'esforç i la bona voluntat que l'Administració central i la Generalitat han demostrat al llarg d'aquests anys per poder avançar en una regulació que era nova per a tots i que, a la cap i a la fi, era necessària i beneficiosa per a ambdues parts. Tot era nou i els diferents organismes creats, tant els que han servit d'instruments de col·laboració vertical (entre l'Estat i les autonomies) com els de col·laboració horitzontal (entre les autonomies), s'han demostrat eficaços per més que estiguin iniciant el seu funcionament i que se n'estiguin definint, a poc a poc i entre tots, millores i capacitat d'incidència en les polítiques generals i autonòmiques. En l'entrevista que publiquem així ho expressa José María Pérez Medina, tècnic assessor de la Direcció General de Cooperació Autonòmica del Ministeri d'Administracions Públiques, coneixedor de primera mà de la gestació i del funcionament de tots aquests organismes.

I sobre aquest tema també voldria destacar de manera especial la creació de la Conferència de Presidents, un òrgan de gran valor significatiu i polític que exemplifica la normalitat institucional en la qual ens estem instal·lant. Ara cal veure cap on avança aquest òrgan intergovernamental en el panorama institucional. Tot requereix el seu temps, i des de la Direcció General de Relacions Institucionals veiem amb optimisme prudent el futur d'un organisme que s'ha demostrat del tot necessari per a les relacions intergovernamentals d'alt nivell.

En aquest número dediquem atenció a la Llei dels drets de les dones per a l'eradicació de la violència masclista, aprovada per unanimitat el passat 16 d'abril pel Ple del Parlament de Catalunya. Aquesta ha estat una llei prioritària del nostre Govern perquè la situació així ho requeria, era de justícia. La violència masclista és una vulneració greu dels drets humans, dels drets de les dones i un impediment perquè aquestes puguin assolir la plena ciutadania, l'autonomia i la llibertat. Ens podem mostrar satisfets perquè una llei com aquesta, pionera en el seu contingut, és un primer pas, en som conscients, però és un gran primer pas. Sabem que calen anys, pedagogia i molta voluntat per eradicar del tot un comportament al qual sembla que, malauradament, la societat



s'ha acomodat i que ha adquirit l'etiqueta d'inevitable. I no ho és, ho sabem, la societat ha de deixar de ser permissiva amb la violència masclista, com molt bé diu Montserrat Comas, presidenta de l'Observatori contra la Violència Domèstica i de Gènere a l'entrevista que publiquem en aquest número. Per Montserrat Comas està clar que la societat valora de diferent manera les diverses expressions de violència i això és un fet amb el qual hem d'acabar: "Si a Espanya hi hagués 72 persones mortes per ETA, em pregunto si la societat no seria cada dia al carrer exigint mesures, perquè no es podria tolerar", diu Montserrat Comas durant l'entrevista. La violència masclista no és inevitable, al contrari, tenim la legislació que ho diu i ara podrem desenvolupar-la amb els organismes necessaris per eradicar-la de manera integral i transversal. Estem convençuts que ho podrem fer, amb el suport de tota la societat, homes i dones junts; Administració i societat civil; grups de dones i centres escolars, mitjans de comunicació, etc. És un problema de tothom i tothom ha de contribuir a eradicar-lo.



Fèlix Alonso
Director general de Relacions Institucionals

Balanç de l'activitat parlamentària del Govern

Roser Serra i Albert

Cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris Interdepartamentals
Direcció General de Relacions Institucionals

1. INTRODUCCIÓ. 2. FUNCIÓ LEGISLATIVA. 2.1. Lleis. 2.2. Projectes de llei. 3. FUNCIÓ D'IMPULS I DE CONTROL. 4. RELACIONS AMB EL SÍNDIC DE GREUGES. 4.1. Informe anual de 2007. 4.2. Informes extraordinaris. 5. CALENDARI DE SESSIONS PLENÀRIES DEL CINQUÈ PERÍODE.

1. Introducció

L'activitat parlamentària del Govern durant els quatre primers mesos de 2008 ha estat marcada per l'aprovació de cinc lleis, que són el resultat de projectes de llei que el Govern ha elaborat i ha tramès a la cambra. El Govern ha tingut una marcada presència al Parlament en diferents sessions informatives i per respondre oralment un nombre cada vegada més creixent de preguntes davant de les comissions especialitzades. Les matèries que han sobresortit en l'activitat de control parlamentari i en el control i l'impuls de l'acció política han estat: la situació de la sequera a Catalunya, les relacions amb el Govern de l'Estat, la situació econòmica actual i l'arribada de l'AVE a Barcelona, entre d'altres.

Pel que fa al control i a l'impuls de l'acció de govern que exerceix la cambra, en el primer quadrimestre de l'any destaca especialment l'aprovació de 9 mocions i 57 resolucions.

2. Funció legislativa

2.1. Lleis

De les 23 lleis aprovades en els primers mesos de la legislatura, 5 s'han aprovat al principi de 2008, coincidint amb l'inici del quart període de sessions. Són les lleis que recull el quadre de la pàgina següent.

2.2. Projectes de llei

Actualment hi ha 17 projectes de llei aprovats pel Govern i presentats al Parlament que es troben en un estadi de tramitació parlamentària ben diferent. En el primer estadi de tramitació hi ha els que han estat aprovats pel Govern en els primers mesos de 2008 i tot just acaben



Lleis aprovades al principi de 2008 (gener-abril de 2008)

LLEI	INICIATIVA	APROVACIÓ	CONTINGUT
Llei 1/2008, de 20 de febrer, de contractes de conreu (DOGC 5082, 3.03.2008)	Govern	Sessió plenària de 6.02.2008 Aprovada per 70 vots a favor (PSC-CpC, ERC, ICV-EUiA i Grup Mixt) i 59 vots en contra (CiU i PPC)	Té per objectiu garantir la preservació de l'actual sòl agrícola i el seu bon ús, alhora que vol garantir l'estabilitat i la millora de les explotacions agràries existents. Regula els contractes de conreu i comprèn els contractes d'arrendament rústic i de parceria i, en general, tots els contractes pels quals se cedeix l'aprofitament agrícola, ramader o forestal d'una finca rústica i que poden incloure una explotació agrària, entesa com un conjunt de béns i drets que conformen una unitat econòmica.
Llei 2/2008, d'11 d'abril, de modificació de la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra (DOGC 5114, 18.04.2008)	Govern	Sessió plenària de 2.04.2008 Aprovada per 86 vots a favor (PSC-CpC, ERC, PPC, ICV-EUiA i Grup Mixt) i 46 abstencions (CiU)	Modifica el règim actual que afecta les persones facultatives i tècniques que integren el Cos de Mossos, com a personal de suport a la funció policial, mitjançant la creació de dues noves categories: la facultativa i la tècnica.
Llei 3/2008, de 23 d'abril, de l'exercici de les professions de l'esport (DOGC 5123, 2.05.2008)	Govern	Sessió plenària de 16.04.2008 Aprovada per 130 vots a favor	Determina quines són les titulacions necessàries per a cadascuna de les professions esportives i regula els aspectes bàsics de l'exercici d'algunes d'aquestes professions per garantir la qualitat dels serveis esportius i la protecció de la salut dels practicants.
Llei 4/2008, de 24 d'abril, del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques (DOGC 5123, 2.05.2008)	Govern	Sessió plenària de 16.04.2008 Aprovada per 129 vots a favor (CiU, PSC-CpC, ERC, PPC i ICV-EUiA) i 3 en contra (Grup Mixt)	Refon, sistematitza i harmonitza la legislació catalana en matèria d'associacions i fundacions i, alhora, actualitza aspectes determinats per establir l'estatut bàsic de la persona jurídica en dret civil català, per mitjà d'una tècnica oberta i flexible que en facilita l'actualització permanent.
Llei 5/2008, de 24 d'abril, del dret de les dones a erradicar la violència masclista (DOGC 5123, 2.05.2008)	Govern	Sessió plenària de 16.04.2008 Aprovada per 132 vots a favor	Regula les actuacions contra la violència masclista, i destaca especialment perquè aborda de manera integral totes les formes d'exercir aquesta violència i tots els àmbits en què es pot produir. Alhora, dóna molta importància a la prevenció i subratlla les mesures de sensibilització, prevenció i detecció precoç com a principis fonamentals per a l'eradicació d'aquest greu problema social. També regula la xarxa d'atenció a les dones en situacions de violència masclista i en defineix cada servei, les funcions que ha de desenvolupar, l'administració que en té la competència i les beneficiàries.

de ser presentats al Parlament per iniciar-ne la tramitació parlamentària. En el segon estadi de tramitació hi ha els projectes de llei que ja han passat el primer tràmit parlamentari, el debat de totalitat, i segueixen la tramitació. En el tercer, s'hi troben la majoria de projectes, que són a la comissió parlamentària que n'ha de debatre el text.

Pel que fa als nous projectes de llei, el Govern ha aprovat els següents:

Projectes de llei aprovats pel govern els quatre primers mesos de 2008

TÍTOL (Núm. de tramitació parlamentària)	ACORD DE GOVERN	CONTINGUT BÀSIC
Projecte de llei de modificació de la Llei 7/1993, de 30 de setembre, de carreteres (200-00035/08)	8.01.2008	Atorga la gestió de la xarxa viària local a les diputacions, mentre que atribueix a la Generalitat la titularitat de la xarxa bàsica i la comarcal. El nou document limita la instal·lació de publicitat als trams de travessera urbana, per millorar la seguretat i garantir la preservació del paisatge.
Projecte de llei sobre la localització i la identificació de les persones desaparegudes durant la Guerra Civil i la dictadura franquista (200-00037/08)	25.03.2008	Preveu que les exhumacions només es puguin dur a terme a petició dels familiars de les persones desaparegudes o d'entitats sense finalitat de lucre dedicades a la recerca o la recuperació de la memòria històrica. Es calcula que hi ha més de 170 fosses a Catalunya, la majoria de soldats anònims.
Projecte de llei dels recursos contra la qualificació negativa dels títols o les clàusules concretes en matèria de dret català que s'hagin d'inscriure en un registre de la propietat, mercantil o de béns mobles de Catalunya (200-00036/08)	8.04.2008	En virtut d'aquesta regulació, la competència per resoldre els recursos interposats contra els registradors de la propietat l'exerceix el Departament de Justícia a través de la seva Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques. La Generalitat assumeix així una competència establerta en l'article 147.2 de l'Estatut d'autonomia.
Projecte de llei de creació de l'Autoritat Catalana de la Competència (200-00038/08)	29.04.2008	Té com a objectiu contribuir a garantir el correcte funcionament competitiu dels mercats, tot exercint aquelles funcions relatives a la defensa de la competència atribuïdes a la Generalitat. L'Autoritat Catalana de la Competència unificarà la Direcció General de Defensa de la Competència i el Tribunal Català de Defensa de la Competència en un sol organisme autònom administratiu.

A les sessions plenàries d'aquests quatre mesos, la cambra ja ha debatut de totalitat i ha votat sis projectes de llei. Es tracta d'iniciatives que han superat el debat inicial en plenari i que es continuaran tramitant en la comissió parlamentària corresponent, per tornar més endavant al Ple i fer-ne el debat i la votació final, necessària per ser aprovats com a llei. És el cas concret dels projectes de llei per regular la garantia i la qualitat del subministrament elèctric, els centres de culte o reunió amb fins religiosos, la Presidència



Projectes de llei que han superat el debat de totalitat al principi de 2008

TÍTOL (Núm. de tramitació parlamentària)	ACORD DE GOVERN	DEBAT DE TOTALITAT	CONTINGUT BÀSIC
Projecte de llei en matèria de garantia i qualitat del subministrament elèctric (200-00030/08)	25.09.2007	12.03.2008	Té per objectius adoptar les mesures necessàries per garantir el servei davant el creixement de la demanda i les insuficiències que ha mostrat la xarxa, incrementar la protecció dels usuaris i els consumidors, i adaptar la legislació catalana al nou marc jurídic del sector.
Projecte de llei sobre els centres de culte o de reunió amb fins religiosos (200-00031/08)	20.11.2007	6.02.2008	Pretén garantir l'exercici real i efectiu del dret de llibertat de culte. Estableix l'obligatorietat de preveure en els plans d'ordenació urbanística municipal sòls on s'admetin els usos de caràcter religiós.
Projecte de llei de la Presidència de la Generalitat i del Govern (200-00032/08)	27.11.2007	12.03.2008	Preveu i regula la figura del vicepresident del Govern, que podrà nomenar viceconsellers juntament amb el president de la Generalitat. Fixa la participació del Govern en els processos per designar membres del TC i el CGPJ. També queden regulades la figura del cap de l'oposició i les atribucions del Govern en funcions, entre altres qüestions.
Projecte de llei de l'Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentàries (200-00033/08)	24.12.2007	2.04.2008	Aposta per professionalitzar la direcció i augmentar la implicació de la societat en l'orientació de l'Institut. La sostenibilitat i la seguretat alimentària es fixen com a nous objectius estratègics.
Projecte de llei de seguretat industrial (200-00034/08)	24.12.2007	20.02.2008	Incrementa la qualitat dels serveis d'inspecció i dona més capacitat d'elecció als usuaris. El text regula la seguretat dels productes industrials, instal·lacions elèctriques, de vehicles, petrolíferes, d'aparells de gas i de calefacció, entre d'altres.
Projecte de llei de modificació de la Llei 7/1993, de 30 de setembre, de carreteres (200-00035/08)	28.01.2008	2.04.2008	Atorga la gestió de la xarxa viària local a les diputacions, mentre que atribueix a la Generalitat la titularitat de la xarxa bàsica i la comarcal. El nou document limita la instal·lació de publicitat als trams de travessera urbana, per millorar la seguretat i garantir la preservació del paisatge.

de la Generalitat i del Govern, la seguretat industrial, l'Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentàries (IRTA), i per modificar la Llei 7/1993, de carreteres.

Juntament amb els nous projectes de llei i els que han passat el debat de totalitat, hi ha actualment altres projectes que són objecte de treball de les comissions parlamentàries i que properament tornaran al Ple per ser debatuts i aprovats, si escau, definitivament com a lleis. Es tracta de projectes tan

El Govern ha aprovat el projecte de llei per modificar la llei de les carreteres i per regular les fosses



La Junta de Portaveus en la reunió del 8 d'abril de 2008. Foto: Parlament de Catalunya.

destacats com el de creació del Consell de la Cultura i de les Arts de Catalunya¹, el del llibre quart del Codi civil de Catalunya (sobre les successions), el de creació de l'Oficina Antifrau el de regulació dels espectacles públics i les activitats recreatives.

A continuació s'exposa succintament el contingut d'aquests projectes de llei:

Projecte de llei del Consell de la Cultura i de les Arts de Catalunya (200-00010/08)

Crea el Consell de la Cultura i de les Arts de Catalunya com a col·laborador de la definició de la política cultural de l'Executiu per donar pas a un model de gestió cultural amb més participació dels creadors.

Projecte de llei del llibre quart del Codi civil de Catalunya, relatiu a les successions (200-00017/08)

Aporta una regulació nova en el dret de successions, tot i que manté els principis bàsics del dret català. Entre les novetats hi ha la relativa a l'impediment que un cònjuge maltractador pugui heretar. També protegeix els drets dels vidus i de les vídues.

1. En el moment de tancar l'edició d'aquest número, aquesta Llei ha estat aprovada pel Ple de 7 de maig, per 68 vots a favor (PSC-CpC, ERC i ICV-EUiA) i 64 en contra (CIU, PPC i Grup Mixt)



Projecte de llei de creació de l'Oficina Antifrau de Catalunya (200-00023/08)

L'Oficina tindrà com a objectiu prevenir i investigar possibles casos de destinació o d'ús fraudulents de fons públics o de qualsevol aprofitament il·lícit. També assessorarà i recomanarà sobre l'adopció de mesures contra la corrupció, les pràctiques fraudulentes i les conductes il·legals, i cooperarà amb les autoritats competents per a la formació del seu personal. Estarà adscrita al Parlament, que en garantirà la independència i en controlarà l'actuació.

Projecte de llei sobre finançament d'infraestructures de gestió de residus i dels cànons sobre la disposició del rebuig de residus (200-00024/08)

El propòsit és fomentar les bones pràctiques en la gestió dels residus per afavorir-ne la prevenció i la recuperació. Per aquest motiu, els cànons no s'adreçaran a inversió, sinó que es retornaran als municipis en funció de la recollida selectiva que duguin a terme. D'aquesta manera, el municipi que faci més recollida selectiva dels residus recuperarà més cànon econòmic. Es preveu un cànon que gravarà la incineració de residus municipals i un altre que gravarà l'abocament controlat de residus de la construcció. En el darrer cas, en queden excloses les terres o els materials procedents de l'excavació que s'utilitzin com a rebliment per a una altra obra autoritzada, així com els que es destinin a dipòsit controlat, gestionats conforme a criteris ambientals i d'ecoeficiència en els edificis.

Projecte de llei de modificació de la Llei 6/1993, de 15 de juliol, reguladora dels residus (200-00025/08)

Modifica diversos articles de la Llei reguladora dels residus de 1993. A més de l'adaptació de la normativa a les disposicions europees, la novetat principal és la creació del Pla territorial sectorial d'infraestructures de gestió de residus municipals, que permetrà planificar les instal·lacions al territori i fixar criteris de localització precisos per a instal·lacions de residus. Es prioritza la recuperació material de residus enfront del principi de proximitat i suficiència. Així mateix, es crea el Consell per a la Prevenció i la Gestió dels Residus com a òrgan assessor, per fer possible la participació de la societat en el debat públic i crear un marc d'acord i de consens.

Projecte de llei d'espectacles públics i activitats recreatives (200-00026/08)

La nova llei s'inspira en els principis de convivència (busca l'equilibri entre convivència i diversió, entre el dret a divertir-se i el dret a descansar), de seguretat (tant de les persones com dels establiments i les activitats recreatives), i de qualitat i sostenibilitat de les activitats i dels locals. Respon a la necessitat d'una nova normativa d'espectacles a causa de la profunda transformació que ha experimentat la pràctica social de l'oci i els espectacles des que es va promulgar la Llei en vigor actualment, fa 17 anys.

3. Funció d'impuls i de control

El Parlament, a més de la tasca de legislador, també controla i impulsa l'acció política i de govern per mitjà de recursos reglamentaris que operen al marge dels procediments legislatius. Per acomplir aquesta funció essencial des de paràmetres polítics, la institució parlamentària disposa d'un conjunt d'instruments que garanteixen l'equilibri i la col·laboració necessària entre tots dos poders. Aquests instruments de control polític, en conjunt, reben el nom d'*iniciatives parlamentàries* i en el quadre següent es detallen les que s'han tramitat durant el període que analitzem (des de l'1 de gener al 30 d'abril de 2008).

Iniciatives parlamentàries d'impuls i control al Govern tramitades des de l'1 de gener al 30 d'abril de 2008

Proposicions de llei	6	0,22 %
Propostes de resolució	364	13,24 %
Resolucions	57	2,07 %
Interpel·lacions	28	1,02 %
Mocions	9	0,33 %
Preguntes amb resposta escrita	1.848	67,20 %
Preguntes orals al president en ple	36	1,31 %
Preguntes orals al Govern en ple	37	1,34 %
Preguntes orals al Govern en Comissió (presentades)	290	10,54%
Sol·licituds d'informació i documentació	64	2,33 %
Sessions informatives	11	0,40 %
TOTAL	2.750	100 %

Font: Direcció General de Relacions Institucionals.

En els 8 plens que han tingut lloc al llarg del primer quadrimestre de 2008, a més de les cinc lleis aprovades, s'han formulat 36 preguntes orals al president de la Generalitat, 37 als consellers i 28 interpel·lacions al Govern, amb el resultat de 9 mocions i 57 resolucions aprovades.

Pel que fa a les sessions informatives de membres del Govern, han tingut lloc 11 sessions informatives de membres del Govern per tractar assumptes com ara: el desplegament de la Llei de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, el Pla anual de cooperació de 2008, la banda ampla rural, les polítiques en matèria d'emancipació de joves, o la seguretat i les detencions dutes a terme a Barcelona el 19 de gener d'enguany.

Entre aquestes compareixences, hi ha la del president de la Generalitat, del 13 de març, per comunicar la modificació del Govern, i la del conseller de Medi Ambient i Habitatge,



El president de la Generalitat, José Montilla, en la compareixença del 13 de març davant la Comissió d'Afers Institucionals per informar de la modificació del Govern.

Foto: Parlament de Catalunya.

del 9 d'abril, per informar dels projectes del Govern per lluitar contra la greu sequera que pateix Catalunya. En aquest sentit, la situació de sequera que afecta Catalunya també va ser l'objecte central de les sessions plenàries del 2 i 16 d'abril, ja que va marcar el debat entre el Govern i els grups parlamentaris, tant pel que fa a les sessions de control al president de la Generalitat (a través de les preguntes que plantegen els grups parlamentaris al president) com pel que fa a les interpel·lacions i les mocions que s'hi van debatre i s'hi van votar.

En concret, el 16 d'abril el Parlament va aprovar una moció per constituir una Taula Nacional de la Sequera, que va ser creada pel Govern en acord de 22 d'abril. Fins que s'acabi la situació de sequera, la Taula nacional analitzarà i realitzarà el seguiment de les propostes excepcionals per afrontar la sequera i la seva viabilitat, execució i efectivitat. Està integrada per representants dels grups parlamentaris, agents socials, territorials, acadèmics i ambientals més representatius.

4. Relacions amb el Síndic de Greuges

Tot i que el Síndic de Greuges no és una institució d'impuls i de control de l'acció de Govern, en el sentit de la funció que exerceix la cambra, cal destacar que en els darrers anys s'ha detectat que tant els diputats com els grups parlamentaris tendeixen a utilitzar els seus informes quan impulsen i controlen l'acció del Govern. Aquest fet no és estrany,

per dos motius bàsics. En primer lloc, perquè la funció de la institució del Síndic és vetllar pel bon funcionament de l'Administració de la Generalitat i per això actua com a supervisor i col·laborador de l'Administració catalana amb l'objectiu d'ajudar a millorar-ne el funcionament. I, en segon lloc, perquè tots els informes que elabora la institució són presentats i debatuts a la Cambra.

En aquest sentit, cal recordar que el Síndic de Greuges de Catalunya és una institució unipersonal de rellevància estatutària prevista en els articles 78 i 79 de l'Estatut d'autonomia que supervisa –amb caràcter exclusiu– l'actuació de l'Administració pública de la Generalitat.

4.1. Informe anual de 2007

Anualment, al principi d'any, el Síndic informa el Parlament sobre les queixes de la ciutadania i els resultats obtinguts a través del seu informe anual. Aquest Informe, que es debat a la Comissió del Síndic i més tard en sessió plenària, conté aspectes rellevants del funcionament de l'Administració i posa de manifest els problemes més destacats de



El Síndic de Greuges, Rafael Ribó, lliurant al president del Parlament, Ernest Benach, l'Informe de la institució corresponent al 2007. Foto: Parlament de Catalunya.



les relacions entre l'Administració i els ciutadans, alhora que ofereix alternatives d'actuació. El 18 de febrer, el Síndic de Greuges va lliurar al president del Parlament l'Informe corresponent al 2007.

4.2. Informes extraordinaris

Els informes extraordinaris són informes monogràfics de temàtiques concretes sobre els quals el Síndic ha dedicat un estudi, ha analitzat l'actuació de l'Administració i ha emès unes conclusions, que van acompanyades de recomanacions per a l'Administració. Des que es va iniciar la legislatura, el Síndic ha presentat set informes extraordinaris, un dels quals es va presentar al principi de 2008. Arran d'aquests informes s'han tractat les problemàtiques següents:

- la convivència i els conflictes als centres educatius (desembre 2006).
- la contaminació acústica (gener 2007).
- el dret a l'habitatge: obstacles i límits (juliol 2007).
- l'escolarització de zero a tres anys a Catalunya (setembre 2007).
- els sistemes penitenciaris europeus (novembre 2007).
- el tractament de l'assetjament psicològic en el marc de les administracions públiques catalanes (novembre 2007).
- la gestió municipal de l'empadronament dels immigrants (gener 2008).

A diferència de l'Informe anual del Síndic, que es presenta i es debat davant el Ple, els extraordinaris inicien i finalitzen la tramitació parlamentària en el debat en comissió i, per aquest fet, transcendeixen menys, però no per això deixen de ser importants en la seva funció d'establir suggeriments per a la millora de l'Administració.

5. Calendari de sessions plenàries del cinquè període

El calendari de sessions plenàries per al cinquè període de sessions (setembre-desembre de 2008) va ser acordat per la Mesa del Parlament el 30 d'abril². Inclourà, en total, cinc sessions plenàries.

Es preveu que, coincidint amb l'inici del cinquè període de sessions, en el Ple dels dies 30 de setembre i 1 i 2 d'octubre, tingui lloc el debat general sobre l'acció política i de govern, que permet incidir en matèries de política general referides als principals sectors sobre els quals recau la responsabilitat del Govern, amb l'aprovació subsegüent d'una resolució que fixa directrius per a l'acció de govern.

2. Acord de la Mesa del Parlament de 30.04.2008 (BOPC 256, de 5.05.2008).

Calendari de sessions plenàries del cinquè període (setembre-desembre 2008)

SETEMBRE							OCTUBRE							NOVEMBRE							DESEMBRE						
DL	DM	DC	DJ	DV	DS	DG	DL	DM	DC	DJ	DV	DS	DG	DL	DM	DC	DJ	DV	DS	DG	DL	DM	DC	DJ	DV	DS	DG
1	2	3	4	5	6	7	6	7	8	9	10	11	12	3	4	5	6	7	8	9	1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14	13	14	15	16	17	18	19	10	11	12	13	14	15	16	8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21	20	21	22	23	24	25	26	17	18	19	20	21	22	23	15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28	27	28	29	30	31	24	25	26	27	28	29	30	22	23	24	25	26	27	28		
29	30												29	30						29	30	31					

En aquesta ocasió el Govern haurà de retre comptes sobre l'estat d'execució respecte de les directrius marcades per la Resolució 70/VIII del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Consell Executiu, aprovada el setembre de 2007 en motiu del debat de política general de l'any anterior i que fixava directrius per a l'acció de govern en tres àmbits: el desplegament de l'Estatut d'autonomia; els pactes nacionals d'habitatge, infraestructures, recerca i innovació, immigració; i una Catalunya socialment avançada i preparada per afrontar el futur.

Els altres plens destacats seran: el de mitjans de novembre (dels dies 12 i 13) en què es debatrà inicialment (a la totalitat) el projecte de llei de pressupostos de la Generalitat per al 2009; i el Ple de desembre en què es farà el debat final del projecte de llei de pressupostos de la Generalitat per al 2009 i el de mesures fiscals i financeres.



Novetat legislativa

La Llei de contractes de conreu. Aprovada la primera Llei de la legislatura vinculada al sector agrari, que dóna resposta a una reivindicació històrica del camp català

Marc Mellado Bayo

Cap de Relacions Institucionals

Departament d'Agricultura, Alimentació i Acció Rural

El 6 de febrer d'enguany es va aprovar en seu parlamentària un instrument que esdevindrà un element cabdal de la política agrària catalana: la Llei de contractes de conreu.

Aquesta Llei s'emmarca en el procés de refosa i codificació del dret civil de Catalunya, iniciat l'any 2002 amb la primera Llei del Codi civil de Catalunya. En aquest cas, però, a causa de les particularitats del que pretenia regular i del seu doble contingut, en dret civil patrimonial i en política agrària es va considerar oportú aprovar una Llei especial que respongués a aquestes especificitats.

Cal dir que el tràmit i el consegüent debat d'aquest Projecte de Llei no és nou al Parlament de Catalunya. Durant de la setena legislatura, aquesta Llei va ser objecte d'impuls per als



La nova llei esdevindrà un element cabdal de la política agrària catalana. Foto: DAAR.

aleshores consellers d'Agricultura, Antoni Siurana i Jordi William Carnes. Però finalment va decaure sense veure la llum, a conseqüència del finiment del cicle parlamentari.

Tot i això, ha estat un any i dos mesos després del començament d'aquesta darrera legislatura, a càrrec de l'actual conseller d'Agricultura, Alimentació i Acció Rural, Joaquim Llena, que aquest Projecte de Llei ha estat aprovat amb el suport dels grups del PSC-CpC, ERC, ICV-EUiA i el Grup Mixt.

Avui podem dir que ja disposem d'una normativa pròpia que ens permet regular i comprendre tots els supòsits dels contractes de conreu a Catalunya, executar una política agrària pròpia i ajustar el dret vigent a la realitat del camp català. És en aquest sentit, el de la responsabilitat, que l'aprovació d'aquesta Llei referma el compromís del Govern de Catalunya amb el sector.

La voluntat i l'acció política del Govern s'ha dirigit a garantir la preservació del sòl agrícola actual, el seu bon ús i l'estabilitat i la millora de les explotacions agràries existents. A fi i efecte d'assolir aquest repte calia disposar d'una regulació contractual moderna i equilibrada que fomentés l'ús eficient de la terra, que planifiqués l'activitat de conreu i el pactisme entre els diferents agents del camp a Catalunya.

La Llei recentment aprovada, i així s'ha fet constar en el marc de l'exposició de motius, té el precedent de la Llei de contractes de conreu de 1934 de la Generalitat republicana, que tenia com a finalitat substituir l'antic contracte de la rabassa morta per contractes que establissin una durada mínima d'arrendaments. D'aquesta manera, els camperols gaudien de més estabilitat en l'explotació del conreu i de més seguretat jurídica davant el propietari.

La Llei preveu el dret preferent d'adquisició de sòl agrari per part de la Generalitat amb la finalitat de preservar el sòl, el seu ús eficient i l'activitat agrària

És evident que la situació política, social i agrària d'aleshores no és la mateixa d'avui dia, però sí que hi ha alguns elements que requereixen, com va passar també en aquell moment, una resposta de l'Administració.

La Llei delimita la noció dels contractes de conreu i inclou els contractes d'arrendament, parceria, masoveria i tots els que tenen per finalitat la cessió onerosa de l'aprofitament agrícola, ramader o forestal d'una finca rústica.

Com a elements cabdals de la Llei destaquen la seguretat jurídica i les garanties que atorga la formalització dels contractes per escrit, així com el perllongament de la durada mínima del contracte, que passa dels cinc anys previstos a la Llei estatal als set anys de la Llei autonòmica. Aquest perllongament afectarà totes les tipologies contractuals a excepció dels contractes de pastures, que continuaran tenint una durada de cinc anys.

Ara bé, la finalitat de regular i comprendre tots els supòsits possibles de contractes de conreu no impedeix que s'articulin règims jurídics diferenciats segons les parts contrac-



Els contractes de conreu es regiran pels pactes convinguts per les parts, per l'ús i costum de la comarca i pel dret dispositiu aplicable.

Foto: DAAR.



tuals. Aquesta diversitat afecta no més l'accés a la propietat mitjançant els drets de tanteig i retracte, que s'estableixen de manera imperativa en favor de qui la llei anomeni conreador directe i personal. A més, la Llei preveu que els contractes de conreu es regeixin primàriament pels pactes convinguts per les parts, segons el principi de llibertat civil i amb respecte a les disposicions imperatives, per l'ús i costum de la comarca i pel dret dispositiu aplicable.

Un altre dels elements cabdals recau en el fet que la Llei preveu el dret preferent d'adquisició de sòl agrari per part de la Generalitat. Atès que el sol agrari és un bé escàs, el Govern entén que ha d'intervenir en les zones on sigui necessari fer-ho, sempre amb la finalitat de preservar el sòl i l'activitat agrària. Aquest dret queda rigorosament regulat i pot esdevenir una eina fonamental per garantir el relleu generacional i la incorporació de joves al sector.

Finalment, la Llei també preveu la creació de la Junta d'Arbitratge i Mediació per als contractes de conreu a fi i efecte de resoldre els conflictes derivats de la Llei, l'exhaustiva definició del conreador directe i personal, la regulació del dret preferent d'adquisició per part de l'arrendatari i, finalment, l'excepcionalitat del dret d'adquisició preferent de la Generalitat, entre d'altres.

Per acabar, tenim al davant no tan sols un instrument jurídic que ha estat objecte d'un intens debat, tant a la cambra com arreu del sector, sinó que tenim un reflex del que és la voluntat política d'un Govern d'esquerres i catalanista, que vol donar respostes al conjunt de la ciutadania i, en aquest cas, al sector agrari català. Així doncs, posem fil a l'agulla a una reivindicació històrica que ha disposat d'un ampli suport i que esdevindrà un element importantíssim per fomentar la transparència, l'estabilitat i la protecció del sòl, el futur de l'activitat agrària i la protecció dels pagesos a Catalunya.

Noves bases per al compromís social

El Govern de la Generalitat inicia un procés de reforma legislativa amb l'aprovació del llibre III del Codi civil que ha de servir per a l'enfortiment institucional del tercer sector

Montserrat Tura i Camafreita

Consellera de Justícia

Vivim en una societat complexa i canviant en què al costat de valors tradicionals com la solidaritat, l'educació o la salut emergeixen nous valors, com la sostenibilitat. D'altres, per contra, matisats pel context actual, adquireixen noves dimensions, com l'educació, la igualtat o la seguretat. Els valors configuren l'imaginari col·lectiu dels ciutadans i ciutadanes i n'inspiren el desenvolupament i l'activitat. I quan aquests conceptes inspiradors adquireixen una rellevància col·lectiva els anomenem "valors públics".

Justament per garantir el desenvolupament dels valors públics per sobre dels interessos privats o particulars va néixer l'estat del benestar. És un estat clarament intervencionista, que pretén pal·liar els elevats costos socials del lliure mercat i fer efectiva la igualtat formal davant la llei. Ara bé, una de les conseqüències de l'estat del benestar o de l'estat benefactor pot ser l'apatia dels ciutadans respecte de la cura i l'atenció de les seves pròpies necessitats, perquè, de fet, la garantia de benestar pot fomentar el desinterès i la desafecció per l'impuls a la creació de valor públic. És per això que un dels indicadors clau de maduresa democràtica i desenvolupament social és el grau de vitalitat de la capacitat autoorganitzativa de la vida civil. És a dir, no ja del sector públic, ni del sector privat, sinó de l'anomenat "tercer sector", representat pel món fundacional i associatiu.

Un dels indicadors clau de maduresa democràtica i de desenvolupament social és el grau de vitalitat de la capacitat autoorganitzativa de la vida civil; és a dir, de l'anomenat "tercer sector"

En la història de Catalunya hi ha exemples sobers de la vitalitat i la riquesa dels moviments de solidaritat i compromís ciutadans, de mecenatge cultural i de l'impuls a la modernització social que va aportar, i aporta, la vida fundacional i associativa. En l'actualitat, la contribució d'una gran part de la nostra ciutadania es manifesta en les més de 2.200 fundacions inscrites, dada que representa un 25% de les fundacions que hi ha a Espanya,

però també les més de 45.000 associacions. El volum d'associacions i de fundacions que penetren el nostre teixit social són una font de riquesa que complementa les funcions que té l'Administració pública.

Reforçar institucionalment el tercer sector és un objectiu bàsic per a la vitalitat democràtica. És per aquest motiu que el Govern de la Generalitat ha iniciat el procés de moder-



El Govern ha iniciat el procés de modernitzar i actualitzar les lleis que regulen el tercer sector. Aquest fet es demostra amb l'aprovació del llibre III del Codi civil de Catalunya, sobre les persones jurídiques, que es complementarà amb la futura Llei del protectorat.

Foto: Lali Sandiumenge.

nitzar i actualitzar les lleis que el regulen. Aquest procés d'enfortiment institucional s'inicia amb l'aprovació al Parlament, el 16 d'abril de 2008, del llibre III del Codi civil de Catalunya, sobre les persones jurídiques¹, i es complementarà amb la futura Llei del protectorat. Aquest procés de modificació del marc legal ha de servir per garantir l'autonomia i la independència de les fundacions i les associacions d'interès públic, i al mateix temps oferirà un marc jurídic segur per al mecenatge i per a les contribucions solidàries dels ciutadans i ciutadanes als projectes de creació de valor per al conjunt de la societat. Amb l'aprovació d'aquesta Llei es completa progressivament el Codi civil de Catalunya, la qual cosa representa un pas més en la construcció del nou sistema jurídic català.

El llibre III refon, sistematitza i harmonitza la legislació catalana d'associacions i fundacions que fins ara contenien la Llei 7/1997 i la Llei 5/2001. Al mateix temps, actualitza alguns aspectes del règim jurídic d'aquestes entitats, que augmenten la seva independència respecte a l'Administració, i alhora les sotmet a un control més gran dels seus membres i les compromet amb una gestió transparent. El text també conté l'estatut bàsic de la persona jurídica en dret català.

La modificació del llibre III del Codi civil i la futura nova Llei del protectorat han de servir per millorar la gestió de les entitats del tercer sector i guanyar en transparència. En definitiva, el Govern

Reforçar institucionalment el tercer sector és un objectiu bàsic per a la vitalitat democràtica i, per aquest motiu, el Govern vol modernitzar i actualitzar les lleis que el regulen

1. Llei 4/2008, de 24 d'abril, del llibre tercer del Codi Civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques (DOGC 5123, de 2.05.2008).

de la Generalitat pretén que Catalunya tingui un tercer sector que es coresponsabilitzi amb el sector públic no només en el què, la creació de valor públic, sinó també en el com, la transparència, l'eficiència i l'eficàcia en la gestió que cada cop és més un imperatiu de la gestió pública i una exigència democràtica. Aquest és un repte crucial, d'aquí la importància d'aquesta modificació legislativa, que atorga una nova dimensió a la participació ciutadana i al compromís social i inicia una nova era per a la seva capacitat de generar valors de rellevància col·lectiva.

Principals novetats que presenta el llibre III del Codi civil

En concret, és en el títol III, relatiu a les fundacions, en què s'han introduït els canvis més significatius adreçats a garantir que les entitats que es constitueixen en el futur siguin raonablement viables i responguin a les finalitats d'interès general.

S'estableix el deure de separar les funcions de govern i de gestió ordinària: les fundacions amb certa importància han de nomenar un director o més, que no poden ser membres del patronat, i en totes les fundacions els patrons no poden prestar serveis professionals o laborals retribuïts a la fundació. Això fomenta la professionalització de la gestió i reafirma la posició sobirana i independent que ha de tenir l'òrgan de govern.

Amb l'aprovació d'aquesta Llei es completa progressivament el Codi civil de Catalunya, la qual cosa representa un pas més en la construcció del nou sistema jurídic català

Es redefeixen les funcions de control preventiu del protectorat: per fer actes dispositius sobre béns immobles, establiments mercantils i béns mobles de valor extraordinari, les fundacions no han de demanar l'autorització prèvia al protectorat. En canvi, per prendre aquestes decisions, els patrons han de disposar d'una auditoria externa o un informe econòmic independent.

També destaca com a novetat l'establiment d'una quantia mínima per a la dotació inicial de la fundació i l'exigència que la carta fundacional vagi acompanyada d'un projecte de viabilitat econòmica.

En la Llei també es preveu la possibilitat de crear fundacions temporals, susceptibles de reconvertir-se en fundacions indefinides si augmenten la seva dotació abans de cinc anys, que és el període màxim.

Respecte al títol II, relatiu a les associacions, es parteix del respecte a la llibertat auto-organitzativa d'aquestes entitats amb els límits següents:

El principi no lucratiu prohibeix que el patrimoni sigui repartit entre els associats o cedit gratuïtament, si bé és compatible amb la restitució de les aportacions reemborsables.



S'estableix el deure de donar transparència als comptes anuals que s'imposen a les associacions declarades d'utilitat pública, a les que reben ajuts de les administracions i a les que recorren a la captació pública de fons per finançar-se seguint, d'aquesta manera, les recomanacions de l'Informe sobre bon govern i transparència administrativa.

La Llei també aplega en el títol I un seguit de disposicions generals aplicables a totes les persones jurídiques regulades pel dret català i que constitueixen dret comú a Catalunya. Respecte a les altres persones jurídiques que el Codi no incorpora (cooperatives, mútues de previsió social, entre d'altres), les seves disposicions s'apliquen subsidiàriament a fi de cobrir les llacunes que puguin presentar les respectives normatives especials.

La Llei parteix del principi d'autonomia organitzativa, per tant, redueix al mínim estrictament necessari el dret imperatiu. En aquest sentit, algunes normes, que faciliten el funcionament de les persones jurídiques, només s'activen quan una entitat ho ha previst en els seus estatuts, com ara les normes que permeten la celebració de reunions per mitjans de comunicació a distància o l'adopció d'acords sense reunió.

S'introdueix com a novetat una norma general sobre conflicte d'interessos, que inclou els deures d'abstenció i informació prèvia a l'òrgan que hagi de prendre una decisió o adoptar un acord, si algun dels seus membres es troba en un conflicte d'aquest tipus.

Es regula el règim d'impugnació d'acords, de decisions i d'actes contraris a la Llei i es defineixen els supòsits en què és procedent la legitimació per promoure-la i els límits temporals de les pretensions d'impugnació.

S'estableixen els trets generals de fusió, d'escissió i de transformació, i de liquidació així com el sistema de publicitat de les persones jurídiques en dret català.

Antecedents i marc competencial

La matèria a què fa referència el llibre III del Codi civil ja ha estat regulada per la Generalitat en la Llei 1/1997, d'associacions, i la Llei 5/2001, de fundacions, a més d'anteriors textos legals. El llibre III inclou la part civil d'aquestes lleis, però ho fa seguint la tècnica codificadora que suposa redactar un primer títol de disposicions generals aplicables –a falta de normativa pròpia– a totes les persones jurídiques de dret privat regulades per la Generalitat de Catalunya.

L'elaboració del llibre III s'emmarca dins del procés codificador del dret civil català iniciat per la Llei 29/2002, que va aprovar la primera llei del Codi civil, i seguit per l'aprovació del llibre cinquè del Codi civil el 10 de maig de 2006.

La competència de la Generalitat per regular aquest llibre es troba, d'una banda, en l'article 129 de l'Estatut d'autonomia, que estableix la competència exclusiva en matèria de

dret civil. I, de l'altra, en la competència sectorial en matèria de fundacions i associacions, que exerceixin les seves funcions majoritàriament a Catalunya i que es recullen en l'article 118 de l'Estatut.

La tramitació de la Llei en el Parlament de Catalunya

El dia 28 de febrer de 2007 va tenir lloc el debat de totalitat del Projecte de Llei, que no va rebre cap esmena a la totalitat. En aquella ocasió es posava de manifest com s'havia anat fent al llarg dels segles un dret específic de Catalunya que no van aconseguir esborrar les dictadures. També es reconeixia que l'interès dels estudiosos, i la persistència i la perseverança dels juristes, havien tingut un paper destacat i important en la seva preservació, de manera que mai no va desaparèixer un dret civil específic de Catalunya. I és així que avui podem afirmar que el dret civil català forma part del nostre dret històric.

L'Estatut d'autonomia, en l'article 5, dedicat als drets històrics del poble català, reconeix aquest dret propi. No hi ha dubte que el dret civil és un element que junt amb la llengua i la cultura dóna singularitat específica a la nostra nació.

La ponència va iniciar les reunions el dia 6 de novembre de 2007, i ha celebrat deu reunions formals i d'altres que han permès avançar en l'objectiu de fer un text que fos al més consensuat possible, sense perdre les característiques i les novetats que caracteritzaven el projecte inicialment presentat.

Pel que fa als aspectes formals referits en la tramitació parlamentària, cal fer esment, en primer lloc, a les compareixences dels representants d'associacions i de fundacions. Les seves intervencions han estat presents al llarg del debat en ponència i algunes de les seves peticions han estat recollides com a esmenes i incorporades al text de la Llei. Cal reconèixer i agrair a tots els representants d'aquestes associacions i fundacions les aportacions, ja que gràcies a la seva participació en el procés d'elaboració de les lleis l'activitat parlamentària es basteix encara més de legitimitat democràtica.

La ponència d'aquesta Llei ha rebut un total de 183 esmenes. Algunes esmenes han estat retirades, d'altres han estat acceptades o transaccionades i han estat reservades per al Ple un petit nombre d'esmenes. Finalment, la Llei es va aprovar amb un gran consens, ja que tots els grups hi van votar a favor i només hi va haver el vot en contra del Grup Mixte. Aquesta dada és important, ja que posa de manifest la voluntat d'aconseguir un ampli consens polític entorn de la Llei. Cal reconèixer que ha estat, i és, un mèrit de tots els grups que donen suport al Govern i també dels que es troben a l'oposició, i molt especialment de tots els ponents designats.



Aprovació de la Llei sobre l'exercici de les professions de l'esport a Catalunya

Helena Ricomà i Galofré

Cap de Relacions Institucionals de la Vicepresidència

El 16 d'abril passat es va aprovar, pel Ple del Parlament, la Llei sobre l'exercici de les professions de l'esport¹. La Llei va ser aprovada per unanimitat, i el camí cap a aquest consens va durar un grapat de mesos.

Abans d'endinsar-nos en el contingut de la Llei, és important fer esment del procés d'elaboració, ja que són moltes les persones que hi han intervingut i fruit d'aquest treball previ s'assoleix l'objectiu final d'una llei assumida amb un ampli consens. Ja en la fase preparatòria, el caràcter participatiu va marcar el procés. Així, es van dur a terme nombroses audiències amb entitats, associacions i professionals del sector, i es va enviar a més d'un centenar d'entitats l'Avantprojecte de llei per tal que poguessin formular, si ho consideraven oportú, opinions o aportacions. També es va utilitzar el recurs del web i l'Avantprojecte va estar a disposició de tothom qui el va voler consultar.

Una vegada la Llei va entrar al Parlament, el diàleg amb els diversos sectors implicats es va mantenir, i es va fer present en les 15 compareixences que es van dur a terme. Trans-



1. Llei 3/2008, de 23 d'abril, de l'exercici de les professions de l'esport (DOGC 5123, de 2.05.2008).

El vicepresident Josep Lluís Carod Rovira presentant una llei al Parlament.

Foto: Departament de la Vicepresidència.



corregudes les compareixences, els diputats de la ponència i la Secretaria General de l'Esport van treballar conjuntament per superar alguns esculls de la futura Llei. Tot això no hauria estat possible sense la bona predisposició i les ganes d'arribar a acords de totes les persones que s'hi van veure involucrades.

Un cop fet aquest incís de reconeixement tant del treball previ del Departament de la Vicepresidència com de la feina dels diputats i diputades per totes les millores introduïdes durant el tràmit parlamentari, parlem del contingut de la Llei, d'una bona llei que respon a les necessitats sorgides com a conseqüència de l'increment de la pràctica de l'esport a Catalunya durant els darrers anys.

L'esport ha anat guanyant presència en la vida de les persones, a través de la pràctica o de l'espectacle

Aquestes necessitats feia temps que s'havien anat detectant i una mostra d'això és que la Llei respon a un mandat parlamentari expressat en el Decret legislatiu 1/2000, de 31 de juliol, pel qual s'aprova el text únic de la Llei de l'esport, que diu que "el Govern ha de presentar al Parlament un projecte de llei que reguli l'exercici de les professions relacionades amb l'àmbit de les activitats físicoesportives i especials en el territori de Catalunya". I això és el que fa aquesta llei, regular algunes de les professions esportives.

És ben palesa la importància creixent de l'àmbit de l'esport a la societat; d'un temps ençà, l'esport ha anat guanyant presència en la vida de les persones, ja sigui a través de la pràctica o a través de l'espectacle. Conseqüentment a l'augment de la pràctica esportiva, sorgeix la necessitat de regular les professions de l'esport que, a més a més, formen part d'un món en contínua renovació, poc regulat i on es barregen diferents nivells de formació.



La Llei regula els aspectes essencials de quatre professions: professor/a d'educació física, animador/a, monitor/a esportiu/iva professional, entrenador/a professional (de l'esport corrent) i director/a esportiu/iva. La Llei les reconeix i estableix les titulacions necessàries per exercir-les, i atribueix a cada professió l'àmbit funcional específic corresponent. Així, es regulen els aspectes bàsics de l'exercici d'algunes de les professions de l'esport per garantir la qualitat dels serveis esportius i la protecció de la salut dels practicants, així com per acabar amb l'intrusisme en el sector esportiu marcant uns criteris clars sobre una activitat professional que pot comportar certs riscos per a la salut. Sobretot centra l'atenció en les activitats desenvolupades que concerneixen menors d'edat, persones grans o persones amb problemes de salut. I tot això es planteja des del més absolut respecte i reconeixement a tot el que s'ha fet fins ara. La Llei fixa noves exigències de titulacions, de col·legiació o de registre, d'assegurances, etc., per garantir la qualitat del sector, però a la vegada reconeix totalment la feina i la competència de les persones que fins avui desenvolupaven aquestes tasques de manera professional o altruista.

És una llei pionera que regula aspectes essencials de quatre professions, per garantir la qualitat dels serveis, protegir la salut dels practicants i posar fi a l'intrusisme

Per tant, la Llei assegura la professionalitat de les persones que exerceixen aquestes funcions i garanteix la qualitat de les activitats desenvolupades.

Per acabar, i tal com va destacar el vicepresident en la presentació de la Llei, és una llei pionera a l'Estat i capdavantera a Europa i aquest és un motiu més de satisfacció.

Llei del dret de les dones a eradicar la violència masclista

M. Àngels Gensana Riera

Jurista de l'Institut Català de les Dones
Departament d'Acció Social i Ciutadania

1. Introducció

El 16 d'abril de 2008 el Parlament de Catalunya ha aprovat la Llei del dret de les dones a eradicar la violència masclista¹, que regula les actuacions contra aquest tipus de violència a Catalunya i permet actuar de manera integral contra totes les formes i els àmbits on es pot produir, amb l'objectiu últim de fer-la inviable.

La Llei desenvolupa els articles 19, 41 i 153 de l'Estatut de Catalunya, els quals recullen el dret de les dones a desenvolupar lliurament la seva personalitat i capacitat personal, i a viure amb dignitat, seguretat i autonomia, lliures d'explotació, maltractaments i de tota mena de discriminació. També recullen el mandat que totes les polítiques públiques afrontin de manera integral totes les formes de violència contra les dones i la competència exclusiva de la Generalitat per regular els instruments necessaris per detectar, prevenir els casos de violència i aconseguir una protecció integral de les dones.



La Llei iniciarà el desplegament normatiu durant el 2008 i inclourà una sèrie de nous reglaments i òrgans de funcionament. Es constituiran òrgans de recerca, participació i coordinació. Foto: Lali Sandiumenge.

1. Llei 5/2008, de 24 d'abril, del dret de les dones a eradicar la violència masclista (DOGC 5123, de 2.05.2008).



La Llei permet passar d'un sistema assistencialista a un de garantista de drets i de proximitat, en què se situen al centre les necessitats de cada dona.

Foto: Institut Català de les Dones.



2. Procés participatiu

Els primers treballs per a la nova Llei es van iniciar l'any 2004 a partir de l'encàrrec que l'Institut Català de les Dones va fer a l'Associació Dones Juristes de Catalunya perquè n'elaborés un document de bases. El document de bases inicial va ser l'origen del debat entre professionals i entre entitats, agents socials i grups de dones d'arreu de Catalunya. Les esmenes i les noves aportacions rebudes van servir per fornir un nou document de treball, en col·laboració amb tots els departaments de l'Administració de la Generalitat, a partir del qual es va estructurar el text que va configurar el futur Projecte de Llei.

El juliol de 2007 la consellera d'Acció Social i Ciutadania, Carme Capdevila, va presentar al Govern el text final de l'Avantprojecte de Llei, que va ser aprovat pel Consell Executiu. El setembre de 2007 el Parlament va acceptar la presa en consideració del text i el 16 d'abril d'enguany va ser aprovat per unanimitat de tots els grups parlamentaris de la cambra catalana.

3. Drets socials garantits

Amb el nou model d'atenció que es desprèn de la Llei es passa d'un sistema assistencialista a un de garantista de drets i de proximitat, en què se situen al centre les necessitats de cada dona, considerada com a subjecte actiu del procés de recuperació. En aquest sentit, la Llei regula la xarxa d'atenció a les dones en situacions de violència masclista, com el conjunt coordinat de recursos i serveis públics de caràcter gratuït per a l'atenció, l'assistència, la protecció, la recuperació i la reparació de les dones que han patit, o pateixen, violència masclista.

La Llei permet actuar de manera integral contra totes les formes i els àmbits on es pot produir la violència masclista, amb l'objectiu de fer-la inviable

La nova normativa defineix cada servei, les funcions que ha de desenvolupar, l'administració que en té la competència i les beneficiàries. Aquest model prioritza i reforça la xarxa social.

Des d'aquesta centralitat, la Llei amplia el ventall d'acreditació per accedir als drets que s'hi reconeixen a través de la sentència de qualsevol ordre jurisdiccional, l'ordre de protecció vigent, l'informe de la inspecció de treball i seguretat social, qualsevol mesura cautelar judicial de protecció, seguretat o d'assegurament vigent, l'informe del Ministeri Fiscal, l'informe mèdic o psicològic elaborat per una persona professional col·legiada, l'atestat elaborat per les forces i els cossos de seguretat, l'informe dels serveis públics amb capacitat d'identificació, l'informe de l'Institut Català de les Dones, i qualsevol altre mitjà establert per llei.

La nova normativa inclou una descripció detallada dels drets de les dones en situació de violència masclista, i així explícita, per exemple, el dret a la protecció efectiva, per garantir el dret a rebre una protecció integral, real i efectiva tant per mitjà dels serveis policials com per la utilització de mitjans tecnològics que facilitin la localització de les dones i la comunicació permanent amb elles; el dret a l'atenció i l'assistència sanitària especialitzades, per mitjà de la Xarxa Hospitalària d'Utilització Pública i l'aplicació de protocols sanitaris específics; els drets socials en el camp de l'habitatge, en què es promouen mesures per facilitar l'accés a un habitatge a les dones que pateixen qualsevol forma de violència masclista en diferents àmbits i que estan en situació de pre-

La Llei descriu amb detall els drets de les dones en situació de violència masclista, com ara el dret a la protecció efectiva i el d'atenció i assistència sanitària especialitzades

carietat econòmica a causa de la violència o quan l'accés a un habitatge és necessari per recuperar-se. També es reconeix el dret d'accés prioritari als habitatges de promoció pública i a les residències públiques per a dones grans i dones amb discapacitat; i es reconeixen els drets a l'ocupació i a la formació ocupacional, amb els quals es pretén bàsicament potenciar el nivell formatiu de les dones i la seva adapta-

ibilitat a les necessitats del mercat de treball. Amb aquest propòsit, la Llei preveu que es considerin grup prioritari en tots els programes de formació ocupacional i d'inserció laboral que desenvolupi el Govern. Alhora recull mesures d'acció positiva subvencionant la contractació, promovent signatures de convenis amb empreses i organitzacions sindicals per facilitar-los la reinserció laboral i establint ajuts directes i mesures de suport a les dones que es constitueixin treballadores autònomes. En el marc dels serveis que presten les oficines de treball de la Generalitat s'ha de donar informació, suport i s'ha de detectar o orientar les dones que pateixen violència masclista. Finalment, per evitar la doble victimització es preveu l'obligació de confidencialitat de l'empresari, la representació sindical, els organismes competents en matèria d'ocupació i les entitats formadores sobre les circumstàncies personals de les dones en situació de violència. Així mateix es preveu el dret a l'atenció i l'assistència jurídiques, que recull el dret a la informació jurídica permanent a través del Servei d'Atenció Telefònica Especialitzada i els serveis d'orientació jurídica, i es garanteix el dret a l'assistència jurídica



La Llei reconeix el dret de les dones a desenvolupar lliurement la seva personalitat i capacitat personal, i a viure amb dignitat, seguretat i autonomia, lliures d'exploració, maltractaments i de tota mena de discriminació.

Foto: Institut Català de les Dones.



gratuïta i els serveis de guàrdia permanent a tot el territori de Catalunya, com també la formació especialitzada per a les persones professionals inscrites en els torns d'ofici especialitzats.

Entre les prestacions econòmiques per a les dones que cessen la convivència amb l'agressor del qual depenen econòmicament, la Llei recull diferents drets econòmics, com la percepció de la renda mínima d'inserció en supòsits de precarietat econòmica o indemnitzacions econòmiques en un pagament únic en el supòsit de tenir seqüeles, lesions corporals o danys greus. Aquestes indemnitzacions són compatibles amb les que es puguin establir en sentència judicial o altres ajuts privats o públics. També tenen dret a percebre una quantitat econòmica en un pagament únic les filles i els fills de víctimes mortals. En els ajuts escolars que atorga el Departament d'Educació, les filles i els fills de dones en situacions de violència tenen la consideració de col·lectiu prioritari i, en tot cas, en els supòsits de canvi de residència derivat d'actes de violència es garanteix l'escolarització immediata dels fills i de les filles en la nova residència.

Cal destacar que, a l'hora de percebre la renda mínima d'inserció, l'assistència jurídica gratuïta i els ajuts escolars, només es tindran en compte els ingressos i les rendes individuals de cada dona, i no les de la unitat familiar, com fins ara.

El nou marc legal es constitueix com la primera norma de tot l'Estat espanyol que recull la vio-

És la primera norma de tot l'Estat que recull la violència econòmica com una de les formes d'exercir la violència masclista. Alhora, constitueix un fons de garantia per cobrir l'impagament de pensions alimentàries i compensatòries

lència econòmica com una de les formes d'exercir la violència masclista, i la defineix com *la privació intencionada i no justificada de recursos per al benestar físic i psicològic d'una dona i, si escau, de llurs filles o fills, així com la limitació en la disposició dels recursos propis o compartits en l'àmbit familiar o de parella*. El fet de recollir aquest tipus de violència ha donat lloc a la constitució d'un fons de garantia per cobrir l'impagament de pensions alimentàries i compensatòries. Aquest fons, adreçat a dones i homes que es troben en les situacions descrites, operarà amb caràcter de bestreta i s'activarà quan hi hagi la constatació judicial d'incompliment del deure de satisfer les pensions, la qual cosa comporti una situació de precarietat econòmica.

4. Situacions específiques

L'aplicació de la Llei s'ha de fer atenent les necessitats de les dones que es troben en situacions específiques com, per exemple, la situació d'immigració, en què es promouran les actuacions necessàries amb les entitats consulars, les ambaixades, les oficines diplomàtiques i qualsevol altra entitat, a fi d'obtenir o facilitar documentació acreditativa de les circumstàncies personals i/o familiars de les dones immigrants; la situació de prostitució, en què es garantirà el dret d'accés als serveis i els recursos per mitjà de programes específics, així com el desenvolupament de les estructures i els mecanismes adequats per atendre les dones afectades per tràfic i explotació sexual; la situació del món rural, en què es facilitarà l'accés als serveis creats per la Llei a les dones provinents del món rural i de zones de difícil accés; la vellesa, en què es promouran estratègies eficaces

L'aplicació de la Llei s'ha de fer atenent les necessitats de les dones que es troben en situacions específiques

de sensibilització perquè les dones grans coneguin els recursos i les estratègies per afrontar les violències i els permetin adoptar posicions actives davant aquestes situacions; la situació de transsexualitat, per a la qual totes les mesures i els drets de la Llei han de respectar la diversitat transsexual. Les transsexuals que pateixen violència masclista s'equiparen a les dones que han patit aquesta violència sempre que se'ls hagi diagnosticat

disfòria de sexe. Així mateix, a les transsexuals que es troben internes en centres d'execució penal, el Govern els ha de garantir espais que siguin adequats per preservar els seus drets. En situació de discapacitat, el Govern ha de garantir que l'accés als serveis i als recursos no es vegi obstaculitzat o impedit per l'existència de barreres; alhora ha de reconèixer millores econòmiques dels drets econòmics que estableix la Llei a les dones amb un grau de discapacitat igual o superior al 33%. Pel que fa a la situació de la sida, les dones seropositives en situacions de violència masclista tenen dret a una millora econòmica en els mateixos termes que les dones amb discapacitat; i en la situació d'ètnia gitana, es recull l'obligació del Govern de dissenyar estratègies específiques de sensibilització dirigides a les dones gitanes, pensades i consensuades amb les associacions de dones gitanes, amb l'objectiu que coneguin els recursos i les estratègies per adoptar posicions actives davant aquesta situació. En la situació dels centres d'execució penal,



La Llei afronta la deguda diligència dels poders públics, mitjançant actuacions concretes en l'àmbit de la prevenció, la detecció, la formació i la sensibilització de la violència.

Foto: Lali Sandiumenge.

les dones que compleixen penes o mesures penals tenen el dret d'accés als recursos i als serveis previstos en la Llei, sempre que la prestació sigui compatible amb aquesta situació. Així mateix, el Govern ha de dotar els equips dels centres penitenciaris de personal especialitzat en matèria de violència masculista en els vessants psicològic, jurídic i sociolaboral per tal d'elaborar tractaments penitenciaris adients. En la situació de mutilacions genitals femenines, el Govern ha d'adoptar les mesures necessàries per promoure la mediació comunitària en les famílies si hi ha risc de mutilacions genitals i ha de procurar que en la negociació participin persones expertes; ha d'impulsar actuacions de promoció de les dones dels països on es duen a terme aquestes pràctiques; ha d'actuar en l'àmbit de la cooperació internacional, treballant des dels països d'origen per eradicar aquestes pràctiques, i s'ha de dotar dels mecanismes sanitaris d'intervenció quirúrgica per fer front a la demanda de les dones que vulguin revertir els efectes de la mutilació practicada.

5. La deguda diligència dels poders públics

La Llei afronta la deguda diligència dels poders públics, concepte doctrinal encunyat en el marc internacional els anys vuitanta, en què se sosté la Declaració 47/104/1993, de 20 de desembre, sobre l'eliminació de la violència contra la dona, de l'Assemblea General de les Nacions Unides, mitjançant actuacions concretes en l'àmbit de la prevenció, la detecció, la formació i la sensibilització de la violència.

Així, per exemple, en matèria de prevenció, la Llei explicita mesures de sensibilització social, mitjançant actuacions d'informació i campanyes informatives que s'han de desenvolupar periòdicament a través dels mitjans de comunicació. També duu a terme actuacions de prevenció en el sistema educatiu, mitjançant l'establiment d'un model basat en

la coeducació; la supervisió dels llibres de text i altre material educatiu; la formació i la capacitat del professorat; la prevenció en l'àmbit dels mitjans de comunicació social, mitjançant el control del tractament de la informació per vetllar que aquesta no faci un ús sexista ni androcèntric del llenguatge, i que les dones siguin presentades amb tota l'autoritat i el respecte, que es facin visibles les aportacions a tots els àmbits de la societat i s'afavoreixin els continguts en què quedin palesos els drets efectius de les dones. Així mateix, la Llei prohibeix la realització i la difusió de continguts i anuncis publicitaris que

La llei prohibeix la realització i la difusió de continguts i anuncis publicitaris que justifiquin, banalitzin o incitin la violència masclista

justifiquin, banalitzin o incitin la violència masclista. Amb aquestes finalitats, la Llei recull l'obligació del Consell de l'Audiovisual de Catalunya de promoure acords i convenis d'autoregulació en tots els mitjans de comunicació social.

En matèria de detecció, s'estableix que totes les persones professionals (especialment les de salut, serveis socials i educació) han d'intervenir obligatòriament quan tinguin coneixement d'una situació de risc o d'una evidència fonamentada de violència masclista, d'acord amb els protocols específics d'actuació. En matèria de formació, s'estableix l'obligació de les administracions públiques catalanes de dissenyar formació específica bàsica i capacitativa dirigida a les persones professionals que intervenen indirectament i directament en processos de violència. Especialment, aquesta formació s'ha de promoure entre el personal inspector de treball i el personal judicial i no judicial al servei de l'Administració de justícia i de la Fiscalia de Catalunya, els col·legis professionals, les organitzacions sindicals i empresarials. Així mateix, la formació ha d'incloure programes de suport i atenció de les persones professionals implicades en el tractament de la violència masclista per tal de prevenir i evitar els processos d'esgotament i desgast professional.

6. Desplegament reglamentari

La Llei del dret de les dones a eradicar la violència masclista iniciarà el desplegament normatiu durant el 2008 i inclourà una sèrie de nous reglaments i òrgans de funcionament. Així, durant aquest any es constituïran òrgans de recerca, participació i coordinació com els següents: el Centre d'Estudis, Recerca i Capacitació sobre Violència Masclista i la Comissió Nacional per a una Intervenció Coordinada contra la Violència Masclista.

Així mateix, el desplegament de la Llei també comportarà l'aprovació dels programes d'intervenció integral, els protocols per a una intervenció coordinada contra la violència masclista i l'establiment del sistema de participació i foment dels ens locals i dels consells i de les associacions de dones.



La participació de les comunitats autònomes en institucions de l'Estat en els nous estatuts d'autonomia

Enoch Albertí

Catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona

1. UNA PARTICIPACIÓ INNOVADORA I DIVERSA. 2. DIVERSITAT DE PREVISIONS ESTATUTÀRIES I GENERALITZACIÓ I UNIFORMITAT DE LA PARTICIPACIÓ EFECTIVA? 3. UN MANDAT ESTATUTARI PER AL LEGISLADOR ESTATAL? 4. EL MODEL CATALÀ DE PARTICIPACIÓ: LA DETERMINACIÓ DE L'ÀMBIT I DE LES MODALITATS DE PARTICIPACIÓ EN L'ESTATUT D'AUTONOMIA.

1. Una participació novedosa i diversa

Els nous estatuts d'autonomia, o al menys una part important d'ells, han introduït algunes previsions sobre la possibilitat de participació de la comunitat autònoma respectiva en les institucions i organismes de l'Estat. Això constitueix una novetat respecte dels estatuts anteriors, originals, que es limitaven a reproduir les esquàlides previsions al respecte que conté la Constitució, circumscrites a la possibilitat de que els parlaments autonòmics presentin proposicions de llei al Congrés dels Diputats o sol·licitin que el Govern estatal adopti un projecte de llei (art. 87.2 CE). Alguns estatuts, com el de Catalunya, a més, preveuen que la comunitat autònoma pogués participar en alguns organismes estatals, especialment de caràcter econòmic i financer¹.

Aquesta novetat es, sens dubte, important, però s'ha de veure en el seu context: d'una banda, el del conjunt de les relacions amb l'Estat que preveuen els nous estatuts; i d'una altra, el del propi conjunt dels nous estatuts d'autonomia, aprovats en la onada de reformes que es va iniciar amb la Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de reforma de l'Estatut

1. Article 53 EAC (79), que deia: "La Generalitat, d'acord amb allò que estableixin les lleis de l'Estat, designarà els seus propis representants en els organismes econòmics, les institucions financeres i les empreses públiques de l'Estat la competència dels quals s'estengui al territori català i que per llur natura no siguin objecte de traspàs."

Enoch Albertí i Rovira

(Vilafranca del Penedès, Barcelona, 1958) és catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona, on ha estat director del Departament de Dret Constitucional i Ciència Política (1996-2000) i on és actualment degà de la Facultat de Dret. Ha cursat estudis a la Universitat de Bielefeld (RFA, 1982-1984).

És director del grup de recerca Grup d'Estudis Constitucionals i Europeus (des del 1996), reconegut com a grup de recerca consolidat per la Generalitat de Catalunya. Col·laborador des del 1992 del Groupe d'Études et de Recherches sur la Justice Constitutionnelle, d'Ais de Provença i de Marsella, dirigit pel professor Louis Favoreu, fins al 2004, i després pel professor André Roux. Ha estat professor visitant al European Law Research Center de la Law School de la Universitat de Harvard (EUA) durant el curs 2003-2004.

Ha centrat les línies de recerca en què ha treballat en l'organització territorial de l'Estat, el procés d'integració europea, la constitució econòmica i la protecció dels drets fonamentals, matèries sobre les quals ha publicat nombrosos treballs, a Espanya i a l'estranger. Actualment dirigeix dos projectes de recerca sobre temes relacionats amb el procés d'integració europea, finançats pel MEC i per la Fundació BBVA.

Va obtenir el premi Nicolás Pérez Serrano per a tesis doctorals, atorgat pel Centre d'Estudis Constitucionals de Madrid, el 1986, i li van atorgar la medalla de plata Robert Schumann, el 1988, a França, a proposta de la Fundació FVS, d'Hamburg (RFA).



d'Autonomia de la Comunitat Valenciana i que va seguir, inaugurant però un model divers, amb el nou Estatut de Catalunya, aprovat per la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol.

Les previsions de participació autonòmica en institucions i organismes estatals es preveuen dins el marc de les relacions institucionals entre la comunitat i l'Estat que estableixen els estatuts

Quan les previsions de participació autonòmica en institucions i organismes estatals es contemplen dins del marc de les relacions institucionals entre la comunitat autònoma i l'Estat que estableixen els estatuts, s'ha de constatar que constitueixen només una part, i no especialment gran, d'aquest conjunt de relacions, i fins i tot, que són només una part de les relacions específicament de participació que preveuen els nous textos estatutaris.

Tots els nous estatuts, en efecte, han dedicat una porció, més o menys extensa, del seu text a les relacions institucionals amb l'Estat, que inclouen, amb amplitud i intensitat diverses, disposicions sobre els principis inspiradors d'aquesta relació i sobre els instruments i mecanismes al servei de la col·laboració i la cooperació. Alguns, a més, han inclòs també previsions sobre participació de la comunitat respectiva en diversos



àmbits: en l'exercici de certes competències; en l'administració de justícia; en l'acció exterior de l'Estat i els organismes internacionals; en l'acció de l'Estat respecte de la Unió Europea i en les pròpies institucions comunitàries europees i els seus processos de decisió; en l'àmbit financer i tributari... La participació en institucions i organismes estatals es part, per tant, d'aquest conjunt de relacions participatives, dissenyades per a possibilitar que les comunitats siguin presents, d'una manera o altra, en totes les actuacions estatals que les afectin. Una vegada remarcat que constitueixen un element més del mecanisme complex de participació, i que com a tal s'han de veure, cal dir que aquest treball s'ocupa només de la participació en institucions i organismes de l'Estat.

D'altra banda, cal constatar que no tots els nous estatuts d'autonomia han incorporat previsions sobre la possible participació de la comunitat respectiva en institucions i organismes de l'Estat, i que aquells que ho han fet, han inclòs elements participatius d'abast i intensitat diverses. Així, ni l'Estatut de la Comunitat Valenciana, ja citat, ni el de les Illes Balears (LO 1/2007, de 28 de febrer), en primer lloc, han establert pràcticament cap disposició específica en aquesta matèria, llevat de la menció genèrica, que ja contenien els estatuts originals, a la participació de la respectiva Comunitat en la gestió del sector públic estatal, "en els casos i activitats en que procedeixi" (art. 52.3 i Disposició addicional tercera, apartat 2, respectivament); l'Estatut d'Aragó (LO 5/2007, de 20 d'abril), a més d'aquesta menció genèrica a la participació en el sector públic (art. 71.32), disposa que la Comunitat Autònoma "participarà en els organismes i procediments de presa de decisions que afectin les seves competències d'acord amb l'Estatut i les lleis de l'Estat", i en particular, "participarà en els processos de designació dels membres de les institucions, organismes i empreses públiques de l'Estat amb l'abast i en els termes establerts en la legislació estatal" (art. 89.1 i 4, respectivament). La mateixa previsió, en termes pràcticament idèntics, es repeteix en l'Estatut de Castella i Lleó (LO 14/2007, de 30 de novembre, art. 58.2, apartat d). L'Estatut d'Andalusia (LO 2/2007, de 19 de març), per la seva banda, dedica dos articles específics a la participació de la Comunitat en institucions i organismes de l'Estat: a la participació en els processos de designació dels membres dels organismes econòmics i socials (art. 87) i dels òrgans constitucionals (art. 224), amb remissió expressa al que disposin "la Constitució i la legislació estatal aplicable", en el primer cas, i al que disposin "les lleis o, en el seu cas, l'ordenament parlamentari", en el segon.

La participació en institucions i organismes estatals és part d'aquest conjunt de relacions participatives, dissenyades per possibilitar que les comunitats siguin presents, d'una manera o d'una altra, en totes les actuacions estatals que les afectin

En això, com també en altres matèries, l'Estatut d'Andalusia segueix l'estela marcada per l'Estatut de Catalunya (LO 6/2006, de 19 de juliol), que estableix d'una manera més concreta la participació de la Generalitat en institucions i organismes de l'Estat en un doble àmbit: "en els processos de designació de magistrats del Tribunal Constitucional i



L'Estatut d'Andalusia segueix el camí marcat per l'Estatut de Catalunya pel que fa a la participació en institucions i organismes de l'Estat.

Foto: Parlamento de Andalucía.

de membres del Consell General del Poder Judicial, en els termes que estableixin les lleis o, si escau, l'ordenament parlamentari" (art. 180), en primer lloc; i, en segon lloc, en la designació dels membres dels organismes econòmics i socials, que després són especificats en una llista de nou organismes determinats i en dues clàusules generals (art. 182). En aquest segon àmbit, a la seva vegada, l'Estatut de Catalunya preveu una doble possibilitat, que no contempla l'Estatut andalús: o bé la designació directa de representants de la Generalitat en aquests organismes, o bé la participació en els processos de designació dels seus membres.

En l'onada de reforma dels estatuts d'autonomia iniciada el 2006 s'observa una gradació de les previsions participatives de les comunitats en les institucions i organismes estatals

Com es pot apreciar fàcilment, dels estatuts reformats fins ara en la onada que arrenca l'any 2006, s'observa una gradació de les previsions participatives de les comunitats autònomes en les institucions i organismes estatals: des d'una menció genèrica i limitada al sector públic, que no afegeix pràcticament res al que ja feien els estatuts vigents fins el moment, aprovats fa més de

vint-i-cinc anys, fins a l'establiment d'una facultat de participació en institucions constitucionals determinades i en organismes de caràcter econòmic, social i financer, que preveu fins i tot la possibilitat de designar representants autonòmics en el seu si.



2. Diversitat de previsions estatutàries i generalització i uniformitat de la participació efectiva?

La diversitat de previsions estatutàries que s'ha posat de manifest porta a considerar la primera qüestió que crec que es planteja respecte de la participació autonòmica en les institucions i organismes de l'Estat i que es pot formular en aquests termes: ¿s'ha d'establir una participació de les Comunitats segons el que preveuen els seus respectius estatuts d'autonomia, o bé s'ha d'establir una participació generalitzada i de caràcter uniforme, amb independència del que estableixin els diversos estatuts?

Aquesta qüestió, que té una indubtable transcendència jurídica i també política, pot no tenir una resposta única. Crec, en primer lloc, que en la mesura que es tracta d'una participació en institucions i organismes estatals, l'Estat podrà establir la participació autonòmica que li sembli més convenient, incloent, també, l'obertura a totes les comunitats autònomes. Si és l'Estat el competent per a adoptar la legislació reguladora d'aquestes institucions i organismes, serà l'Estat qui, respectant el marc constitucional, podrà decidir les modalitats participatives corresponents, estenent-les al conjunt de les comunitats, si ho considera oportú.

Ara bé, que l'Estat ho pugui fer (atenent consideracions de racionalitat organitzativa, d'eficàcia, d'igualtat o de qualsevol altre caràcter i naturalesa) no ha de significar necessàriament que estigui obligat a fer-ho. L'Estat podria optar també per establir una participació (en tots o en alguns dels organismes i institucions previstos en els estatuts d'autonomia) per aquelles comunitats que així ho han previst en els seus estatuts respectius. Aquesta limitació de la participació a les comunitats que l'hagin prevista podria comportar alguns problemes de funcionalitat, a més d'altres de caràcter polític, però sembla clar que, des del punt de vista de la legitimitat jurídic-constitucional, no s'hi poden oposar arguments seriosos, especialment en el cas dels estatuts que han estat reformats recentment i que, havent pogut establir una participació de la comunitat, no ho han fet. L'Estat es limitaria a obrir certes institucions i organismes propis a la participació autonòmica segons les previsions contingudes en els estatuts d'autonomia, que constitueixen també una expressió –en el cas d'haver estat reformat– de la voluntat de la Comunitat Autònoma, manifestació de voluntat que fins i tot pot ser molt recent. En tot cas, aquesta sembla que sigui una opció poc probable, encara que no absolutament descartable.

3. Un mandat estatutari al legislador estatal?

Sembla clar que, en tot cas, l'Estat ha de preveure la participació en determinats organismes i institucions al menys de les comunitats autònomes que així ho tenen previst, en termes més amplis o més específics, en el seu estatut respectiu. Això planteja la segona qüestió important, al meu entendre, en aquesta matèria: ¿constitueixen aquestes previsions estatutàries un mandat pel legislador estatal, o bé són normes merament progra-

màtiques, sense valor vinculant i obligatori? I, en cas de constituir un mandat, ¿quina és la conseqüència del seu incompliment per part del legislador estatal?

Crec, en primer lloc, que des d'una perspectiva estrictament jurídica no hi ha dubte sobre el caràcter vinculant d'aquestes previsions estatutàries. Diversos factors abonen aquesta tesi: primer, el propi tenor literal de les disposicions estatutàries corresponents, que adopten la forma inequívoca d'un mandat ("la Generalitat participa", o bé "designa o participa", art. 180 i 182 EAC, respectivament), i no la d'una mera possibilitat facultativa; segon, l'estatut d'autonomia es una llei estatal (i no pas una llei autonòmica, encara que en el seu procés d'aprovació hi hagi participat la comunitat), i no hi ha dubte —o al menys fins ara no n'hi ha hagut— sobre el fet que l'Estat pugui adquirir compromisos d'actuació futura i que pugui autovincular-se mitjançant les seves pròpies lleis; i a més, en tercer lloc, no es tracta d'una llei estatal més, sinó d'una llei aprovada segons un procediment especial, en el que intervé també la comunitat autònoma, que culmina en alguns casos en un referèndum popular: no es pot considerar seriosament que una llei aprovada per dos parlaments i per referèndum sigui només *soft law* i que els seus preceptes no disposin d'efectes obligatoris: es tracta d'una norma jurídica, sens dubte, i no s'entén amb quins arguments se la pot pretendre privar de valor normatiu. En el seu àmbit, que és el de la funció que constitucionalment tenen assignada, com es dirà, sembla poc discutible que els estatuts siguin autèntiques normes i que les seves disposicions gaudeixin de veritable valor normatiu.

Es tracta per tant de veritables normes jurídiques, que expressen un compromís, que alhora és un mandat, del legislador estatal, en un àmbit propi de l'estatut d'autonomia, i en uns termes que són respectuosos amb la competència de l'Estat sobre l'organització de les seves institucions.

La participació de la comunitat autònoma en institucions i organismes de l'Estat té a veure amb la relació entre l'Estat i la comunitat i les previsions estatutàries

Que aquest és un àmbit propi de l'estatut d'autonomia em sembla que es desprèn de la funció constitucionalment assignada a aquest tipus de normes. Establir la participació de la comunitat autònoma en institucions i organismes de l'Estat no figura, certament, entre les matèries que la Constitució reserva a l'estatut d'autonomia, ni en l'article 147 ni en les clàusules específiques que la Constitució conté en aquest sentit. Però és obvi que aquesta qüestió té a veure amb la relació entre l'Estat i la comunitat autònoma, i que les previsions estatutàries en aquest àmbit estan emparades en la funció constitucional que desenvolupa l'estatut com a norma institucional bàsica de la respectiva comunitat, com ha dit ja, d'altra banda, el propi Tribunal Constitucional (STC 247/2007, de 12 de desembre, fj 12). Les matèries constitucionalment reservades als estatuts no serien sinó l'expressió visible de la funció que la Constitució els hi assigna, la seva exteriorització. Per això, la Constitució no conté en realitat una llista taxada de matèries reservades als estatuts (ni en la llista de l'art. 147,



ni en les clàusules específiques), sinó que la legitimitat de la inclusió d'una determinada matèria en l'estatut d'autonomia s'haurà de valorar per la seva connexió amb la funció constitucional que desenvolupa. Així, resulta legítim que l'estatut contingui previsions de relació entre la comunitat autònoma i l'Estat, que es tradueixin en certs compromisos, l'aplicació dels quals s'hagi de concretar posteriorment mitjançant lleis estatals posteriors. Aquest compromís, en l'àmbit de la participació autonòmica en les institucions estatals, estaria indicant criteris de regulació futura d'aquestes institucions per part de l'Estat: l'estatut estaria indicant, en l'àmbit que li es propi –relacions entre la comunitat autònoma i l'Estat– algunes condicions que hauria de complir la regulació de certes institucions estatals. L'estatut no conté directament aquesta regulació, ni substitueix a l'Estat en les decisions que ha de prendre, sinó que predetermina o condiona, en determinats aspectes relacionats amb la funció constitucional que compleix, la regulació futura de certes institucions. Això, d'altra banda, no és nou: els estatuts originals ja contenien disposicions d'aquest tipus, que es dirigien al legislador estatal per a que regulés certes matèries en un determinat sentit, predeterminant i condicionant la legislació estatal futura (pe., i molt especialment, en l'àmbit de l'administració de justícia i el poder judicial).

Els estatuts es limiten a establir el principi de participació autonòmica, però la seva concreció es remet a les decisions que prengui el mateix Estat



El *model català* de participació autonòmica de la Generalitat en institucions i organismes de l'Estat és el que conté previsions més àmplies i intenses del conjunt de nous estatuts.

Foto: Info Catalunya.

Els estatuts realitzen aquesta predeterminació, a més, en termes molt amplis i genèrics, i en tot cas, amb remissió a la legislació estatal, o si escau a l'ordenament parlamentari de les Corts, per a determinar la concreta modalitat i aplicació de la participació. Els estatuts es limiten, en efecte, a establir el principi de participació autonòmica, del que es deriva la facultat de la comunitat de participar en les institucions i organismes corresponents, però la seva concreció es remet a les decisions que prengui el propi Estat. El condicionament o la predeterminació es fa només a un nivell principal. Però en aquest nivell principal, constitueix un mandat i resulta vinculant.

L'Estatut estableix l'àmbit de la participació, mentre que la modalitat o la fórmula concreta que s'adopti, es remet a les previsions de la legislació i/o l'ordenament estatal

Qüestió diferent és la dels efectes que pugui tenir un eventual incompliment d'aquest mandat (o les conseqüències que es puguin general mentre no es compleixi el mandat i s'adapti la legislació estatal). En aquest sentit, es sabut que els efectes de les normes no són idèntics i, sobre tot, que no sempre consisteixen en l'exigibilitat directa i immediata del seu contingut a través d'un mecanisme jurisdiccional. Especialment en l'àmbit consti-

tucional (i pot no resultar inútil recordar que els estatuts d'autonomia formen part del bloc de la constitucionalitat), es freqüent trobar-se amb un ampli ventall de normes que, essent totes elles vinculants i obligatòries (com no pot ser d'altra manera en tractar-se de veritables normes), despleguen la seva eficàcia a través d'una àmplia i diversa graduació d'efectes jurídics.

Naturalment, no hi ha espai aquí per a tractar amb mes detall aquesta qüestió, així com els problemes que pot presentar (entre ells, de manera destacada, el del moment a partir del qual aquesta obligació resulta exigible i, per tant, es pot produir el seu incompliment, qüestió que presenta especial rellevància en el cas que s'hagin de renovar els membres de les institucions i organismes corresponents i no s'hagi adaptat la legislació aplicable). Però sí convé insistir en la idea bàsica que, al meu entendre, és cabdal per enfocar la qüestió i resoldre els problemes que presenta: el caràcter normatiu i, per tant, obligatori i vinculant de les normes estatutàries que estableixen la participació autonòmica en les institucions i organismes estatals. Aquest caràcter normatiu comporta la possibilitat d'eventuals incompliments dels deures que se'n desprenen, incompliments que, a la seva vegada, tindran les conseqüències que corresponguin.

4. El model català de participació: la determinació de l'àmbit i de les modalitats de participació en l'estatut d'autonomia

S'ha dit ja que els nous estatuts d'autonomia presenten diferències respecte de les previsions que contenen sobre participació de la respectiva comunitat en institucions i organismes de l'Estat. L'Estatut que conté previsions més àmplies i més intenses en



aquest àmbit és el català, com també s'ha vist, i per això val la pena examinar-lo, com a exponent, fins ara, de les previsions estatutàries que han anat més lluny en aquesta matèria.

El que podríem considerar *model català* de participació autonòmica en les institucions i organismes de l'Estat es basa en tres elements fonamentals:

- 1) l'afirmació d'una facultat general de participació de la comunitat autònoma
- 2) respecte de les institucions, organismes i procediments de presa de decisions de l'Estat que afectin les seves competències, que delimita bé específicament o bé a través de clàusules genèriques, amb
- 3) remissió de la concreta determinació d'aquesta participació al que estableixin les lleis corresponents (que seran les lleis reguladores de les respectives institucions)

Els nous estatuts presenten diferents previsions sobre participació de la respectiva comunitat en institucions i organismes de l'Estat

En aquest esquema de participació (que s'explicita de manera clara en els art. 174.3, 180 i 182 EAC), l'Estatut es preocupa bàsicament d'establir l'àmbit de la participació, mentre que la modalitat o fórmula concreta que adopti en cada cas es remet al que disposi la legislació i/o l'ordenament parlamentari, ambdós necessàriament estatals.



La reforma del Reglament del Senat, de novembre de 2007, preveu la participació pels parlaments autonòmics per designar senadors. Foto: Senat.

Fins ara, només s'ha establert una participació autonòmica en el procés de designació dels magistrats i magistrades del Tribunal Constitucional i la consegüent reforma del Reglament del Senat

La determinació d'aquest àmbit de participació es realitza mitjançant dos tipus de clàusules: una de caràcter específic i una altra genèrica. De manera específica, l'Estatut relaciona determinades institucions i organismes que hauran d'incloure una participació de la Comunitat: d'una banda, el Tribunal Constitucional i el Consell General del Poder Judicial (art. 180 EAC), i d'una altra el Banc d'Espanya, la Comissió Nacional del Mercat de Valors, la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions, el Tribunal de Comptes, el Consell Econòmic i Social, l'Agència Tributària, la Comissió Nacional de l'Energia, l'Agència Espanyola de Protecció de Dades i el Consell de Ràdio i Televisió i els organismes que eventualment els substitueixin (art. 182.1 i 3 EAC).

De manera genèrica, l'Estatut preveu que la Generalitat participi en els organismes reguladors en l'àmbit econòmic i social relacionats amb competències de la Generalitat (art. 182.1 EAC) i en els organismes econòmics i energètics, institucions financeres i empreses públiques amb competències en el territori de Catalunya (art. 181.2 EAC).

A partir d'aquests criteris materials, que delimiten l'àmbit de les institucions i organismes que han de ser objecte de participació autonòmica, el propi Estatut estableix el procediment per a concretar aquesta llista d'organismes, pel cas, s'entén, que estiguin



La participació autonòmica en el procés de designació dels magistrats i magistrades del Tribunal Constitucional, s'ha efectuat mitjançant la reforma de la seva llei orgànica (la Llei orgànica 6/2007, de 24 de maig).

Foto: Tribunal Constitucional.



delimitats mitjançant una clàusula general: la disposició final quarta EAC disposa que la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat, ha de determinar la relació de les entitats a les que fa referència l'art. 182 de l'Estatut, en el termini de sis mesos de la seva entrada en vigor. Al tancament d'aquest treball, a final de febrer de 2008, l'aprovació d'aquesta llista encara no s'ha produït, malgrat que la qüestió ha estat tractada en el si de la Comissió Mixta i s'ha creat un grup de treball sobre aquesta qüestió.

Respecte de la fórmula o modalitat de participació, l'Estatut es limita a indicar que consisteix en designar o participar en el procés de designació dels membres de les institucions i organismes corresponents, remetent la seva concreció a la legislació en la matèria, que necessàriament ha de ser estatal. Les modalitats de participació queden per tant obertes i la seva determinació correspon a l'Estat. Aquesta remissió, no obstant, no implica una absoluta disponibilitat per a l'Estat: haurà d'establir un mecanisme de participació que respongui a la seva finalitat, i que possibiliti, per tant, una efectiva presència autonòmica en les institucions i organismes corresponents.

Fins ara, només s'ha establert una participació autonòmica en el procés de designació dels magistrats del Tribunal Constitucional, mitjançant la reforma de la seva Llei orgànica (a través de la Llei orgànica 6/2007, de 24 de maig) i la consegüent reforma del Reglament del Senat (aprovada pel Ple del Senat el 21 de novembre de 2007, i per la qual s'introdueix un nou apartat 7 a l'article 184 del Reglament de la cambra), ja que s'ha volgut canalitzar aquesta participació a través de les designacions que corresponen a aquesta cambra, a través d'un mecanisme de proposta de candidats per part dels Parlaments autonòmics. Atesos, però, els problemes que sembla plantejar el desplegament de la participació autonòmica a la resta d'institucions i organismes, cal assenyalar que no sempre resulta imprescindible la modificació de la seva legislació reguladora per a permetre-hi una participació autonòmica. Caldria considerar la possibilitat d'instaurar, per exemple, mecanismes de consulta prèvia dels nomenaments, o similars. En tot cas, sempre quedaria oberta la qüestió de fins a quin punt resulta satisfet el mandat estatutari de participació autonòmica.

Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales

María Jesús García Morales

Professora titular de Dret Constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona

-
1. INTRODUCCIÓN. 2. EL DESARROLLO DE LOS INSTRUMENTOS DE COLABORACIÓN VERTICAL.
 - 2.1. La multiplicidad de instrumentos de colaboración. 2.2. El desarrollo multilateral y bilateral.
 3. LA PRECARIA SITUACIÓN DE LAS TÉCNICAS DE COLABORACIÓN ENTRE COMUNIDADES.
 - 3.1. Ausencia de una “cultura” de colaboración horizontal. 3.2. Un régimen jurídico demasiado complicado.
 4. LA APARICIÓN DE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES.
 - 4.1. ¿Por qué una Conferencia de Presidentes? 4.2. ¿Regulación o no regulación? 4.3. ¿Ventajas o problemas?
 5. CONSIDERACIONES FINALES.
-

1. Introducción

Las relaciones intergubernamentales surgen en cualquier Estado políticamente descentralizado, porque el poder central y los entes territoriales deben abordar múltiples problemas que no pueden resolver por separado. En todos los países, esa necesidad de colaboración se articula mediante una amplia variedad de instrumentos, cada uno de los cuales sirve para expresar un tipo de colaboración distinta, ya sea más política (Conferencias de Presidentes, Conferencias Sectoriales, Comisiones Bilaterales) o bien más técnica (planes conjuntos, convenios). Tras casi treinta años de Estado autonómico, las relaciones de colaboración han tenido un desarrollo peculiar –casi único–, si se compara con otros países europeos con un nivel de descentralización similar. En nuestro sistema, hay tres dinámicas muy distintas, que plantean problemas también diversos. En primer lugar, se ha producido un desarrollo bastante notable de los instrumentos de colaboración vertical (Estado-CCAA). En segundo término, hay una acusada precariedad de esos mismos instrumentos horizontales (entre CCAA). Y, en tercer lugar, en ese escenario, ha irrumpido la Conferencia de Presidentes con las incógnitas que plantea sobre su propia configuración, consolidación e incidencia en el conjunto de los instrumentos de cooperación existentes.



María Jesús García Morales

Professora titular de Dret Constitucional de la UAB i doctora en Dret per la UB. Menció de doctor europeu.

S'ha especialitzat en relacions intergovernamentals en països d'àmbit europeu. Estades a l'Institut Alemany de Federalisme de la Universitat de Hannover (Alemanya), a l'Institut de Federalisme d'Innsbruck (Àustria) i a l'Institut de Federalisme de la Universitat de Friburg (Suïssa).

Autora de diverses publicacions sobre relacions intergovernamentals, col·labora en l'*Informe Comunidades Autónomas* de l'Institut de Dret Públic de Barcelona (dir. J. Tornos) i participa en treballs de recerca sobre aquest tema, impulsats per diferents centres d'investigació, com ara el CEPC, a l'Estat, i l'IEA, a Catalunya.

Una altra línia de recerca ha estat la dels drets fonamentals i les noves tecnologies, amb estades a l'Institut de Dret de la Informació, Telecomunicacions i Mitjans de Comunicació de la Universitat de Münster (Alemanya) i a la London School of Economics and Political Science.

Ha publicat diferents treballs sobre drets i control a Internet, participa en jornades sobre aquest tema i és membre del Grup de Protecció de Menors de l'Agència de Qualitat d'Internet (IQUA), organisme d'autoregulació impulsat, entre d'altres, pel Consell de l'Audiovisual de Catalunya.



2. El desarrollo de los instrumentos de colaboración vertical

A diferencia de la mayoría de sistemas europeos, en España las relaciones de colaboración se formalizan casi exclusivamente a escala vertical.

2.1. La multiplicidad de instrumentos de colaboración

Esa colaboración entre el Estado y las CCAA empezó a desarrollarse de forma espontánea desde el inicio del funcionamiento del Estado autonómico, ligada al proceso de traspasos. La Constitución no contempló este tipo de relaciones, salvo en el caso de los convenios entre CCAA, seguramente porque la preocupación en aquel momento era diseñar relaciones competenciales –los espacios de acción de cada instancia–, más que las relaciones de colaboración. La articulación jurídica de la colaboración vertical se prevé en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, reformada en 1999.

¿Qué representa esta Ley en materia de relaciones entre el Estado y las CCAA? No es la primera norma que aborda el tema. Algunos instrumentos cooperativos estaban previstos ya en la Ley del Proceso Autonómico (lo que quedó del maltrecho proyecto de LOAPA),

algo que probablemente provocó reticencias, poca confianza en las técnicas cooperativas e incluso una percepción de la colaboración vertical como forma de mantener cuotas de influencia del Estado en esferas autonómicas. La Ley 30/1992 sí representa el primer intento de ordenar con carácter general una maraña de instrumentos que se estaban desarrollando sin ninguna previsión, y, en la línea de los II Pactos Autonómicos, representa también un impulso de la colaboración multilateral entre el Estado y las CCAA, y, con ello, de procedimientos conjuntos de participación entre dichas instancias. Esta norma es el marco básico de la colaboración en nuestro ordenamiento. Recoge los principios que deben presidir las relaciones entre administraciones y concreciones del principio de colaboración, que el Tribunal Constitucional ha declarado inherente a nuestro sistema. Más allá de ello, la Ley se centra en las técnicas a través de las cuales se le puede dar cauce. No se trata de una “lista cerrada” de instrumentos cooperativos, sino de dar reconocimiento a los más habituales.

La Ley 30/1992 representa el primer intento de ordenar con carácter general una maraña de instrumentos que se estaban desarrollando sin ninguna previsión, y representa también un impulso de la colaboración multilateral entre el Estado y las CCAA

Entre ellos, las Conferencias Sectoriales se prevén como mecanismos de relación multilateral en un ámbito concreto. Son el instrumento de colaboración más importante entre el Estado y las CCAA, aunque la valoración de estas es muy desigual. En ausencia de una Conferencia de Presidentes hasta 2004, estos órganos han sido un motor para la cooperación, pues en su seno se aprueban planes conjuntos, se acuerdan los criterios de distribución de recursos estatales a las CCAA o se promueven convenios de colaboración. En la actualidad, existen

una treintena de Conferencias Sectoriales donde acuden el ministro y los consejeros del ramo. Suelen tener reglamentos de régimen interno donde se regula su organización y funcionamiento. La mayoría de Conferencias Sectoriales disponen de órganos de apoyo, que constituyen una pieza muy importante para la preparación de sus reuniones. Junto a estas Conferencias multilaterales, las Comisiones Bilaterales de Cooperación se prevén para abordar cuestiones de índole diversa entre el Estado y una comunidad. La mayoría de ellas también tienen reglamentos de organización y funcionamiento.

Los convenios son el instrumento más usado para formalizar las relaciones entre el Estado y las CCAA. Desde 1981 hasta 2007, constan más de 10.000 convenios verticales. Este instrumento se está utilizando sobre todo para transferir recursos del Estado a las CCAA para llevar a cabo una determinada línea de colaboración, normalmente, con la cofinanciación de las comunidades. Los convenios están presentes en la casi totalidad de ámbitos de las políticas públicas. Es difícil encontrar sectores donde no haya convenios, desde ámbitos clásicos, como servicios sociales, hasta campos emergentes como la implantación de la sociedad de la información. Las normas que regulan este instrumento suelen ser “de mínimos”, para preservar la libertad contractual de las partes. Normalmente, pretenden clarificar o dar pautas comunes de actuación necesarias, mu-



La Conferencia Sectorial de Educación en su reunión de 16 de mayo de 2006. Foto: Ministerio de Educación.

chas veces en atención al gran volumen que ha alcanzado este instrumento. Así, se ha regulado el contenido mínimo de un convenio, el procedimiento interno antes de su firma o el órgano competente para la suscripción. Más allá de esto, el número de convenios es tan grande que las CCAA están aprobando de forma creciente la creación de Registros de Convenios que permitan sistematizar la actividad convencional de la comunidad.

Los planes y programas conjuntos son otro instrumento que ha surgido de forma informal, se ha ido implantado en las relaciones de colaboración y se ha incluido en la Ley 30/1992, tras su reforma en 1999. Este tipo de instrumento sirve para articular una acción global sobre un sector donde se produce una especial interrelación competencial, así como su financiación, ya que a través del plan se fijan objetivos y, sobre todo, las aportaciones de las partes. Son una pieza cooperativa especialmente implantada en algunos sectores de importancia estratégica (entre ellos, el Plan de Calidad de Turismo, el Plan de Vivienda, el Programa Nacional de Regadíos, el Programa de Energías Renovables). Los planes son aprobados por las Conferencias Sectoriales, que se encargan también de su seguimiento. Es difícil saber el grado de participación que tienen las CCAA en la elaboración del plan. En muchas ocasiones, el Estado presenta el plan y las CCAA lo ratifican en la Conferencia Sectorial correspondiente.

A parte de estos instrumentos, hay una serie de organizaciones personificadas de gestión, organizaciones mixtas participadas por el Estado y las CCAA, que pueden

revestir la forma de consorcios (figura contemplada por la Ley 30/1992) o sociedades públicas conjuntas (fórmula recogida por algunas legislaciones autonómicas). La técnica del consorcio está teniendo cierto predicamento. Hasta el momento, se ha utilizado mucho para acciones conjuntas en materia cultural (por ejemplo, el Consorcio para la conmemoración del IV Centenario del Quijote o el Instituto Europeo del Mediterráneo). Dicho instrumento está llamado a tener a una gran proyección toda vez que los nuevos estatutos de autonomía, siguiendo al texto catalán, prevén la creación de consorcios entre la Agencia Tributaria de la comunidad y la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

2.2. El desarrollo multilateral y bilateral

La variedad de fórmulas cooperativas, y su progresiva institucionalización, es la tendencia habitual en los países de nuestro entorno. Sí constituye un rasgo privativo del Estado autonómico el doble desarrollo de esas relaciones en clave de multilateralidad y bilateralidad. Los factores que han contribuido a ese desarrollo bilateral son muchos: el proceso de construcción del Estado autonómico, la aparición de las relaciones de colaboración ligadas a un proceso bilateral como el proceso de traspasos, y el propio sistema de partidos, con una fuerte implantación de partidos nacionalistas en algunas CCAA, en particular Cataluña y el País Vasco, pero también en otras. Sin embargo, ¿cuál es el alcance real de la multilateralidad y de las vías bilaterales en nuestro sistema?

El proceso de construcción del Estado autonómico, la aparición de las relaciones de colaboración ligadas a un proceso bilateral como el proceso de traspasos, y el propio sistema de partidos, han contribuido al desarrollo bilateral

Por lo pronto, la forma de actuación mayoritaria es multilateral. Con todo lo que comporta, o debería comportar, la multilateralidad como forma de participación del conjunto en decisiones generales. Las Conferencias Sectoriales, consideradas el instrumento de colaboración más importante y estable, tienen carácter multilateral, al igual que lo tienen los planes y programas conjuntos que salen de ellas. Ciertamente, el grado de participación de todas las CCAA y su percep-

ción de la utilidad de estos mecanismos seguramente dista de ser similar entre ellas y en ello ha podido influir la orientación nacionalista de algunos gobiernos autonómicos (por ejemplo, el País Vasco registra de forma recurrente los índices más bajos de asistencia, aunque sería preciso conocer mejor por qué y en qué casos sucede esto). En los convenios verticales, hay una multilateralidad encubierta. La mayoría de ellos responden a convenios-tipo, esto es, un mismo texto que se suscribe por la mayoría de las CCAA, pero no de forma multilateral, sino bilateralmente entre el Estado y una comunidad. En concreto, cada año al menos el 70% de los convenios responden a convenios-tipo que desarrollan planes o programas generales sobre un ámbito específico (prestaciones sociales de las corporaciones locales, ayuda a la infancia, personas mayores), lo que contribuye a una notable homogeneidad de acciones en todo el territorio del Estado.



Si buena parte de la colaboración responde a planteamientos multilaterales, ¿cuánta bilateralidad hay en realidad? Las relaciones de este tipo entre el Estado y las CCAA se articulan a través de las Comisiones Bilaterales de Cooperación. Las primeras Comisiones Bilaterales se crearon a finales de los años ochenta. Como se ha visto, se han previsto como instrumento de colaboración bilateral en la Ley 30/1992 tras su reforma en 1999. Sin embargo, ha sido su reconocimiento en los nuevos estatutos de autonomía, siguiendo al Estatuto catalán, lo que ha abierto un debate sobre la bilateralidad y las vías específicas de colaboración entre el Estado y una comunidad. Hasta el momento, la actividad de estos órganos no ha sido mucha y se ha centrado en intentar negociar para evitar conflictos ante el Tribunal Constitucional. El reconocimiento estatutario de estas Comisiones eleva su rango y amplía mucho más sus funciones básicamente de deliberación y propuesta (sobre proyectos de ley que incidan singularmente sobre la distribución de competencias, mejora de la colaboración o seguimiento de la política europea). Las nuevas Comisiones Bilaterales no han hecho más que empezar su andadura. Su actividad, en particular de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, avala que el grueso de su acción se centra curiosamente en impulsar traspasos, una función que no se ha previsto expresamente en el texto del Estatuto. Se necesita más tiempo para valorar cómo este tipo de órganos van a incidir en el conjunto, pero parece claro que no pueden sustituir el papel de las Conferencias Sectoriales como foros de encuentro general, sino ser un complemento de una red de mecanismos cooperativos multilaterales.



Reunión de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado de 10 de enero de 2008.

Foto: MAP.

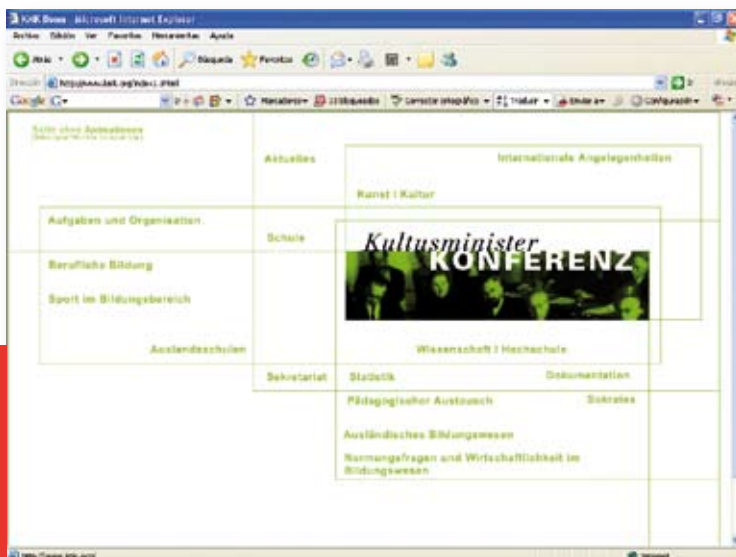
3. La precaria situación de las técnicas de colaboración entre comunidades

Frente al importante nivel de desarrollo de la colaboración vertical, la colaboración entre CCAA es casi inexistente.

3.1. Ausencia de una “cultura” de colaboración horizontal

A diferencia de otros países europeos, en España no existen plataformas de encuentro donde asistan solamente las CCAA, al estilo de unas Conferencias Sectoriales horizontales. La propia Conferencia de Presidentes, en otros países de configuración exclusivamente horizontal, es en España un órgano entre el Estado y las CCAA. El número de convenios horizontales suscritos es, sin duda, el dato más elocuente de la situación de la colaboración interautonómica: en los últimos veinticinco años los convenios entre CCAA apenas llegan a treinta, mientras que los firmados con el Estado superan los 10.000. Se trata de una situación extraña frente a los sistemas de nuestro entorno, donde este instrumento es algo muy habitual.

Con ello, en el Estado autonómico se están perdiendo las ventajas que brindan las técnicas de colaboración horizontal. La experiencia de los países europeos muestra que estas relaciones sirven para fortalecer la posición de las instancias territoriales frente al poder central, porque les permite llevar acciones propias entre ellas, no siempre con el Estado. Además, la colaboración entre instancias que comparten un ámbito de intereses comu-



La Conferencia de Consejeros de Cultura de los Länder es una de las más antiguas e importantes en Alemania.
Foto: Página Web de la Conferencia de Consejeros de Cultura de los Länder (Kultusministerkonferenz).



nes refuerza su posición negociadora frente al poder central, condición previa para conseguir una mayor influencia en tales decisiones. Más allá de ello, la cooperación horizontal puede incrementar la eficacia en la gestión de la acción pública. En otros países europeos, esta colaboración permite llevar a cabo proyectos suprarregionales con menos costes (por ejemplo, construir autovías que atraviesan varias regiones), asumir efectos de las actuaciones realizadas por otras instancias (como reconocer en un territorio certificados emitidos en otro) o racionalizar recursos materiales y humanos (por ejemplo, crear organismos conjuntos encargados del control de calidad de determinados productos, en vez de constituir un órgano para ello en cada territorio).

Estos ejemplos, que ofrecen otros países, podrían ser posibles en España. De hecho, entre los pocos convenios horizontales que hay en nuestro sistema, algunos apuntan al potencial de este instrumento. Entre ellos, se cuentan los firmados por CCAA vecinas para organizar sistemas de ayuda en el caso de incendios, para prestar asistencia sanitaria a los habitantes de una comunidad en hospitales de otra a cambio de una compensación económica, o bien para implantar un título de transporte, a fin de que el mismo billete sirva para los usuarios del transporte público entre poblaciones próximas de dos CCAA, si el trayecto sobrepasa el ámbito territorial de una de ellas. Estos convenios se han suscrito normalmente por CCAA limítrofes, aun cuando son problemas que seguramente tienen otras CCAA ¿por qué son casos aislados?, ¿por qué no se plantea generalizar estas iniciativas? También resulta destacable la colaboración horizontal en torno a un hecho diferencial, como la lengua, que se ha percibido como un “espacio de colaboración” especialmente entre Cataluña y las Islas

Las CCAA colaboran mayoritariamente con sus vecinas o con aquellas con las que comparten vínculos, pero no han sabido encontrar ámbitos propios que quieran y puedan tratar sin el poder central

Baleares. Muy significativo resulta que todavía no se haya firmado ningún convenio horizontal en el que participen todas o la mayoría de las comunidades, algo realmente excepcional frente a otros países. Por el momento, nuestras CCAA colaboran mayoritariamente con sus vecinas o con aquellas con las que comparten vínculos, pero no han sabido encontrar ámbitos propios que quieran y puedan tratar sin el poder central.

En cualquier caso, la ausencia de una visión más amplia sobre el Estado autonómico, o en general sobre el modelo de organización territorial, hace difícil concebir en nuestro sistema la existencia de relaciones importantes sin la presencia del Estado. Sin duda, un cúmulo de circunstancias han provocado una falta de predisposición a colaborar entre CCAA. En España el propio proceso de construcción del Estado autonómico ha generado, como se vio, la preferencia por el trato con el Estado, en lugar de la relación entre las propias CCAA. Esa forma de relación se ha implantado hoy día como medio ordinario de actuación con el beneplácito de ambas instancias: el Estado central se relaciona con ellas bilateralmente aunque sea para llevar a cabo programas conjuntos y las CCAA aceptan este tipo de cooperación sin plantearse actuaciones al margen de este. Sin embargo,

quizá a veces ha existido la predisposición a colaborar entre CCAA, pero han faltado canales para articularla. En el Estado autonómico no hay Conferencias Sectoriales horizontales (parece que, a lo sumo, se ha aprovechado la reunión de alguna conferencia vertical para encontrarse previamente los consejeros de las CCAA) ¿Por qué no se han constituido estos órganos? Posiblemente, porque no se ha percibido por las propias CCAA esa necesidad, por esa ausencia de una cultura de la colaboración entre CCAA. Quizá la inexistencia de este tipo de plataformas explica por qué no se han generalizado en el Estado autonómico las iniciativas entre CCAA antes vistas en materia de extinción de incendios, integración de títulos de transportes o asistencia sanitaria. En muchos casos, esas iniciativas probablemente ni siquiera se conocen en otras CCAA. ¿Sería la situación diversa si existieran Conferencias horizontales? Si tales órganos existieran, al menos habría unos puntos de encuentro estables donde las CCAA podrían compartir esas experiencias por el momento aisladas.

3.2. Un régimen jurídico demasiado complicado

La ausencia de una visión global de las relaciones intergubernamentales en la Constitución se percibe justamente en la articulación jurídica de la colaboración horizontal. El texto constitucional se centra en los convenios entre CCAA (art. 145.2 CE). Hoy día, ese régimen es excesivamente confuso, riguroso y, en cualquier caso, inadecuado para fomentar las relaciones entre CCAA. Se trata de un procedimiento lleno de controles, que pudieron tener un sentido en el momento de redactar la Constitución, pero quizá no en la actualidad. En ninguno de los países políticamente descentralizados del entorno europeo es tan difícil suscribir un convenio horizontal como en el nuestro. En España, es mucho más sencillo firmar un convenio vertical –e incluso convenios de colaboración transfronteriza o en materia de acción exterior–, que un convenio entre CCAA. Además, el hecho de que sea tan difícil suscribir un convenio entre CCAA, más que impedir la colaboración horizontal, lo que está haciendo es que

ésta se esté desarrollando a través de otros instrumentos como “protocolos de colaboración” entre CCAA para acciones muy variadas o, incluso, instrumentos de derecho privado, que permiten situar a la acción concertada entre comunidades en una zona bastante gris y, por lo tanto, muy poco transparente.

En el actual momento de reformas estatutarias, ¿en qué medida pueden los estatutos de autonomía suplir los problemas del actual marco constitucional? El artículo 145.2 CE es actualmente el que es, pero los estatutos pueden incidir en diversos flancos, tal como están apuntando los nuevos textos. Por una parte, se puede incidir en la propia visión de las relaciones intergubernamentales. De hecho, los nuevos estatutos prevén un apartado específico para las relaciones intergubernamentales contempladas como relaciones entre centros de poder político necesarias para el funcionamiento del Estado en su conjunto, ya sea en la di-



mencción Estado-comunidad, ya sea en la dimensión sólo entre CCAA (que era la única contemplada normalmente hasta ahora por las normas estatutarias siguiendo el planteamiento de la Constitución). Asimismo, dado que la regulación de los convenios entre CCAA, por remisión del artículo 145.2 CE corresponde a los estatutos, estos pueden mejorar la calidad técnica del régimen de los mismos, en particular, eliminando requisitos gravosos que, en lugar de agilizar esta forma de colaboración, la desincentivaban (por ejemplo, revisar el control que ejerce el Parlamento autonómico sobre cualquier tipo de convenio).

4. La aparición de la Conferencia de Presidentes

En este contexto, con un desarrollo importante de la colaboración vertical y una escasa colaboración entre CCAA, surge la Conferencia de Presidentes en octubre de 2004. Su creación representa la aparición por primera vez en el sistema español de un órgano de colaboración intergubernamental al máximo nivel, como los que existen ya en otros países de nuestro entorno desde hace algún tiempo. La Conferencia de Presidentes acaba prácticamente de arrancar. Sin embargo, pese a su corto periodo de existencia, la realización de las tres Conferencias habidas hasta el momento, en 2004 –su acta de nacimiento, en la que también se trató la participación de las CCAA en la Unión Europea–, en 2005 –sobre la financiación sanitaria–, y en 2006 –sobre inmigración, política del agua e I+D+I–, han planteado varias cuestiones sobre la existencia del propio órgano y su futuro en el actual escenario institucional.



La Tercera Conferencia de Presidentes Autonómicos en el Senado, el 11 de enero de 2007. Este órgano político de cooperación al máximo nivel de representación reúne el presidente del Gobierno junto con los 17 presidentes de las Comunidades autónomas, más Ceuta y Melilla. Foto: Senado.

4.1. ¿Por qué una Conferencia de Presidentes?

Por lo pronto, la aparición de la Conferencia de Presidentes parece una necesidad de sentido común. El 28 de octubre de 2004 se reunieron por primera vez tras más de veinticinco años de funcionamiento del Estado autonómico el presidente del Gobierno central, los diecisiete presidentes de las CCAA y de las dos ciudades autónomas. Hasta ese momento, los presidentes autonómicos habían tenido más oportunidades de coincidir en Bruselas, en el Comité de las Regiones, que en un marco institucional en España. Por ello, la constitución de la conferencia representa un elemento de normalidad institucional, al crear un espacio de diálogo, de debate y de cooperación intergubernamental inexistente hasta el momento.

Sin embargo, su aparición suscita algunas cuestiones con relación a la oportunidad de su creación. La Conferencia de Presidentes surge en España porque está prevista en el punto del programa del partido político que gana las elecciones en marzo de 2004. Se trata de un hecho insólito en el panorama comparado, por lo menos europeo, donde este tipo de órganos aparecen por iniciativa de las propias instancias y como una necesidad sentida por ellas. En los países europeos estos órganos se han implantado sólo cuando las partes han entendido que la existencia de la conferencia era necesaria. En nuestro sistema, ¿cómo perciben los presidentes de las CCAA la creación de este nuevo órgano y su propia participación en este? Esta Conferencia acaba de iniciar su andadura, de modo que debe ir consolidándose. La implantación de este tipo de órganos en un sistema normalmente no es inmediata. La posición institucional que hoy día ostentan estas Conferencias en el sistema alemán, austriaco o helvético ha requerido cierto tiempo hasta que se ha institucionalizado su funcionamiento. Se trata de una dinámica que también puede producirse en España: crear el órgano y sentir la utilidad del mismo a partir de su constitución.

La Conferencia de Presidentes en España se ha creado con carácter vertical. Sin embargo, en buena parte de los sistemas europeos estos órganos surgen como una plataforma sólo de los entes territoriales

La Conferencia de Presidentes en España se ha creado con carácter vertical. Sin embargo, en buena parte de los sistemas europeos estos órganos surgen como una plataforma sólo de los entes territoriales, si bien en todos ellos se articula después la colaboración con el poder central. Esa apuesta por la verticalidad se inscribe dentro de la tradición cooperativa del sistema español. ¿En qué escenario ha surgido la Conferencia de Presidentes? Es un órgano que aparece en un sistema marcado por una red

de Conferencias Sectoriales verticales y un entramado de relaciones de colaboración casi exclusivamente entre el Estado y las CCAA. Es lógico, pues, que la Conferencia de Presidentes aparezca en su inicio como un órgano vertical. Es más, visto el panorama actual, es difícil imaginar que, sin esa presencia del Estado –que ha impulsado precisamente su creación–, los presidentes de todas las CCAA pudieran reunirse ellos solos.

La Conferencia, como cualquier técnica de colaboración vertical, puede ser un instrumento de integración y de participación de las CCAA en decisiones de alcance estatal.



Edificio del Senado,
sede de las Conferencias
de Presidentes.

Foto: Senado.

Por lo pronto, la Conferencia está llamada a ser un foro donde es posible tratar cualquier tema, ya sea un asunto transversal o una cuestión sobre la que no es posible llegar a un acuerdo, porque está enquistada en negociaciones sectoriales. Se trata de un aspecto importante, porque los procesos cooperativos son normalmente muy sectoriales. Por el momento, parece ser que su función básica es la de consulta, debate y participación de las CCAA en el diseño de la política gubernamental que pueda afectar a sus competencias. Si la Conferencia se implanta, posiblemente tratará asuntos similares a los que tienen en agenda sus homólogos en los sistemas europeos: grandes temas sobre la organización del Estado, discusión de leyes de especial trascendencia (en todos esos países, las leyes de relevancia financiera figuran entre los temas abordados por estas conferencias). Además, la Conferencia puede desempeñar un papel en la coordinación e impulso del propio sistema de relaciones cooperativas. La Conferencia puede actuar como una “Conferencia de conferencias”, esto es, un órgano director de la actual red de Conferencias sectoriales. La Conferencia de Presidentes aparece en un escenario donde hay unas Conferencias sectoriales que no desaparecen y con las que no puede duplicar sus trabajos. Esa función como Conferencia de conferencias es habitual en el ámbito comparado europeo. Se trata de una dimensión que ostentan la Conferencia de Presidentes en Alemania, Austria y Suiza, donde la relación de la Conferencia con las Conferencias Sectoriales responde a una concepción piramidal (lógicamente, encabezada por la Conferencia de Presidentes).

4.2. ¿Regulación o no regulación?

La Conferencia de Presidentes ¿debe regularse o no? La opción más habitual en los demás países europeos donde existe este órgano es que funcione sin una reglamentación

expresa, pero sí con unas prácticas normalmente asentadas sobre la fijación de orden del día, la adopción de las decisiones por unanimidad como regla general o el valor político de sus acuerdos (por ejemplo, las Conferencias de Presidentes en Alemania y Austria funcionan así desde hace cincuenta años). La opción por la formalización jurídica de los aspectos básicos de este tipo de órganos es menos común. Se trata del caso de la Conferencia de Gobiernos Cantonales en Suiza, un órgano relativamente “nuevo” que lleva funcionando –con una valoración muy positiva– algo más de una década, donde un convenio entre Cantones regula aspectos básicos relativos a la organización y funcionamiento de este órgano (en particular, organización interna, determinación del orden del día, régimen de sesiones y sobre todo la adopción de acuerdos).

Las dos opciones presentan ventajas y problemas. La flexibilidad parece que se aviene más a un tipo de órgano con tal significación política. Por su parte, la formalización jurídica se puede asociar a una mayor rigidez, que no se suele desear en este tipo de órganos. La experiencia comparada muestra que una regulación mínima no parece haber sido un corsé reglamentista para el funcionamiento de la Conferencia de Gobiernos en Suiza. En cualquier caso, en España, las CCAA gobernadas por el PP han pedido la regulación de la Conferencia incluso como condición para asistir a futuras reuniones, por lo que será un extremo que deberá abordarse para la propia consolidación del órgano.

4.3. ¿Ventajas o problemas?

Para el éxito de la Conferencia de Presidentes resulta básico que se perciba como algo útil por todas las partes. Los diferentes niveles de poder territorial en un sistema políticamente descentralizado no actúan de forma cooperativa por altruismo, sino en defensa de sus intereses propios y porque ven en esa colaboración una ventaja colectiva.

El éxito de una Conferencia intergubernamental al más alto nivel, depende de tener y saber mantener relaciones fluidas con los diversos niveles en un Estado políticamente descentralizado

Además, la experiencia de otros países muestra también la importancia de empezar la andadura de estos órganos con el tratamiento de temas concretos, que permitan apreciar el interés del trabajo que puede realizar este órgano, lejos de debates demasiado generales, que puedan provocar que la conferencia sea considerada como un mero punto de encuentro para discutir temas de actualidad.

La existencia de una infraestructura administrativa mínima desempeña un papel clave para su consolidación. En todos los sistemas europeos, hay una serie de órganos técnicos que preparan las reuniones de las conferencias: en Alemania, la Conferencia de Directores de Cancillerías (equivalente al Departamento de Presidencia); en Austria, la Conferencia de los Directores de las Oficinas de Gobiernos de los Länder; o, en Suiza, el



propio secretario de la conferencia. La función de estos órganos es clave en la preparación de la Conferencia y en la continuidad de su trabajo. En España, esa tarea de Secretaría de la Conferencia de Presidentes la ha asumido el MAP. Sería importante articular formas de participación de las CCAA en la infraestructura que debe preparar las reuniones de la Conferencia, a fin de que este órgano se perciba por las propias CCAA como una plataforma común.

El éxito de una Conferencia intergubernamental al más alto nivel, depende, y mucho, de tener y saber mantener relaciones fluidas con los diversos niveles en un Estado políticamente descentralizado. La Conferencia de Presidentes puede generar un entramado de relaciones cooperativas con instituciones centrales y autonómicas y con otros órganos de colaboración, en particular, como se señaló, con las Conferencias Sectoriales, y, por ello, será necesario determinar su respectivo marco de actuación.

Esos factores clave no deben dejar pasar por alto las limitaciones de este órgano y sus aspectos problemáticos.

La experiencia comparada europea muestra que, salvo en el caso alemán, este tipo de órganos se han creado para compensar déficits de participación de los entes territoriales en decisiones federales, porque el Senado (en Austria o Suiza) no es una verdadera Cámara de representación territorial, como sucede en nuestro sistema, donde dicha cámara ha sido justamente la sede de la Conferencia de Presidentes. En esos casos, la experiencia confirma que los entes territoriales hacen valer sus intereses a través de esos órganos intergubernamentales –por lo tanto, fuera del ámbito parlamentario–, que en la práctica han llegado a ser más importantes que la propia segunda Cámara.

Un aspecto importante, pero en el que puede radicar la debilidad de este tipo de Conferencias, es el de la adopción de acuerdos y su valor. Incluso en los sistemas donde no se exige la unanimidad, las instancias son conscientes de que solo una actuación lo más consensuada posible puede conseguir el efecto deseado, tanto por lo que respecta a consolidar este tipo de órganos como a sus funciones dentro del sistema. Además, buena parte de la auctoritas que puede tener este tipo de plataformas radica en el respeto de los compromisos asumidos, por más que estos tengan solo el valor de una vinculación política, meramente fáctica, fundamentada en la confianza de que la otra parte los respetará.

Las Conferencias de Presidentes son órganos donde se puede tratar cualquier problema, al no tener la adscripción temática de las Conferencias Sectoriales. Sin embargo, llevar una cuestión al máximo órgano de cooperación intergubernamental puede provocar que surjan orientaciones políticas incompatibles en la materia en cuestión, e incluso la imposibilidad de llegar a acuerdos. En los países comentados, normalmente, ha predominado la intención –interiorizada por los actores– de evitar la politización de los temas.

5. Consideraciones finales

La importancia de un buen diseño y de un buen funcionamiento de las relaciones intergubernamentales es fundamental, porque son muchos los ámbitos donde el Estado y las CCAA no pueden prescindir de actuar sin el acuerdo con el otro. Esa importancia se refleja en la atención que están prestando los nuevos estatutos de autonomía a este tipo de relaciones con una visión más amplia que la que les dispensa el texto constitucional, tanto en su concepción, como en los concretos instrumentos que sirven para formalizarlas. En el Estado autonómico reforzar la cooperación pasa por conseguir establecer una red de instrumentos adecuados para la relación entre el Estado y las CCAA, y también entre las propias CCAA. La decidida apuesta por construir relaciones de colaboración fluidas y estables es desde hace tiempo el camino emprendido en los sistemas políticamente descentralizados más avanzados de nuestro entorno. En esos países, la existencia de una colaboración orgánica fuerte (Conferencias de Presidentes y Conferencias Sectoriales) es la pieza clave del modelo de relaciones cooperativas (incluso es la pieza básica para el desarrollo de una colaboración horizontal sólida). Asimismo, en el Estado autonómico es necesario avanzar hacia una cultura de la colaboración como la que existe en esos países, donde hay una proclividad a colaborar, a confiar en los instrumentos cooperativos, y una dinámica de negociación por encima de planteamientos partidistas. Por eso, fortalecer la colaboración en nuestro sistema no sólo es un problema de diseño técnico del modelo de relaciones, sino sobre todo de iniciar otra cultura cooperativa que lleve a dinámicas distintas a las actuales.



La regulació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat en el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya

Eduard Roig Molés

Professor titular de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona

1. UNA NOVA I POLÈMICA REGULACIÓ ESTATUTÀRIA DE LES RELACIONS AMB L'ESTAT, QUE VA MÉS ENLLÀ DE LA QÜESTIÓ DE LA BILATERALITAT. 2. QUE PRETÉN FONAMENTALMENT GARANTIR FACULTATS DE PARTICIPACIÓ ANTERIORMENT FINS AVUI INEXISTENTS A LA PRÀCTICA. 3. QUE PREVEU LES RELACIONS DE LA GENERALITAT, EN EL MARC D'UN ESTAT AUTONÒMIC ON HI HA DISSET COMUNITATS AUTÒNOMES. 4. I QUE OFEREIX PROCEDIMENTS I INSTRUMENTS PER CANALITZAR LES RELACIONS. 5. EN UN MARC DE RELACIONS INTERGOVERNAMENTALS IMMERS EN CANVIS RELLEVANTS TAMBÉ FORA DE LES REFORMES ESTATUTÀRIES.

1. Una nova i polèmica regulació estatutària de les relacions amb l'Estat, que va més enllà de la qüestió de la bilateralitat

L'atenció sobre la nova regulació estatutària de les relacions entre la Generalitat i l'Estat s'ha centrat essencialment en la qüestió de la bilateralitat, considerada quasi unànimement l'element més destacat de la nova regulació. Aquest ha estat l'objecte central de la polèmica parlamentària durant la tramitació de la reforma estatutària i, encara més, després de la seva aprovació.

Aquesta atenció preferent s'ha convertit pràcticament en excloent en centrar-se el debat en la constitucionalitat del nou Estatut. En efecte, els recursos plantejats contra la LO 6/2006, de 19 de juliol, en destaquen la bilateralitat, nou principi de les relacions entre Generalitat i Estat segons l'article 3.1 de l'Estatut, com a element que resulta discriminatori per a la resta de comunitats autònomes i proper a una concepció confederal de l'Estat, aliena a la Constitució espanyola.

Aquesta polèmica ha amagat, en canvi, altres qüestions presents en l'Estatut, que són tant o més rellevants que la bilateralitat si es comprèn el nou text no només com l'expres-

Eduard Roig Molés

És professor titular de l'Escola Universitària de Dret Constitucional a la Universitat de Barcelona. És autor de diverses monografies i articles, en especial sobre relacions intergovernamentals, que inclouen treballs com el llibre *Comunidades Autónomas y posición española en asuntos europeos*, València, 2002, o articles com "Relaciones intergubernamentales en materia de inmigración", en el llibre *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, València, 2006, o "La reforma del Estado de las Autonomías ¿Ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978?", en el núm. 3 de la *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*. Actualment és vocal assessor al Gabinet del president del Govern.



sió d'una concepció teòrica de l'Estat més o menys confederal, sinó també com una reacció a vint-i-cinc anys de pràctica de relacions intergovernamentals en el model autonòmic. És una reacció que pretén oferir solucions a problemes constants en aquests anys, com la dificultat d'instrumentar formes de presència autonòmica en determinades decisions de l'Estat o l'òptica quasi exclusivament "executiva" de les relacions de col·laboració, limitades fonamentalment a la cooperació voluntària, i com a tal inexigible, entre les administracions estatal i autonòmica per aplicar i gestionar unes opcions polítiques predefinides per l'Estat.

Des d'aquesta òptica, l'aportació estatutària no es pot limitar a la previsió de canals propis i bilaterals de relació entre l'Estat i la Generalitat. El nou Estatut es presenta com una operació molt més ambiciosa, que pretén a la vegada garantir la possibilitat i l'efectiu desenvolupament de les relacions. També ofereix noves formes per fer-ho, dins de les

El nou Estatut comprèn una reacció a vint-i-cinc anys de pràctica de relacions intergovernamentals en el model autonòmic; i pretén oferir solucions per instrumentar formes de presència autonòmica en determinades decisions de l'Estat

quals cal incloure els instruments bilaterals, però també altres possibilitats, i ho fa en un context general que és l'Estat autonòmic, que ni pot ser ignorat per l'Estatut ni pot tampoc ignorar-lo. Des d'aquest punt de vista l'Estatut, i el conjunt d'estatuts, no són una reivindicació de relacions bilaterals de l'Estat amb cada comunitat. Són abans que res una opció per a un desenvolupament general del marc de relacions intergovernamentals preocupat per garantir-ne l'efectiva aplicació. Al contingut d'aquesta garantia es dedica l'apartat segon d'aquest treball.

La voluntat de garantir un sistema efectiu de relacions intergovernamentals no és exclusiva de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, sinó que s'ha reproduït, amb característiques



més o menys diferents, en totes les reformes estatutàries dels darrers anys. I és una voluntat que cal emmarcar en un Estat autònom amb disset comunitats autònomes i un marc constitucional únic per a totes. El tercer epígraf del treball es dedicarà a examinar l'autèntic abast possible de la bilateralitat en aquest marc, tot tenint en compte que la bilateralitat tampoc no és un concepte unívoc, sinó que desplega diversos efectes en funció de si es concep com un instrument possible o com un instrument exclusiu i exclouent, tant de relacions d'altres entitats com d'altres formes de relació de la Generalitat.

El tercer objecte d'atenció d'aquest treball és la presentació dels instruments de garantia d'aquest sistema de relacions intergovernamentals que inclou l'Estatut, tant a través de la seva regulació general dedicada a les relacions amb l'Estat, en el títol V, com a través de les concretes previsions de relació que es troben disperses al llarg de les previsions d'atribució de competències sobre els diferents sectors materials, en el títol IV.

El conjunt d'estatuts no reivindiquen relacions bilaterals de l'Estat amb cada comunitat, sinó una opció per desenvolupar el marc de relacions intergovernamentals amb vistes a garantir la seva efectiva aplicació

La realitat del desenvolupament i l'aplicació d'aquestes previsions és avui encara reduïda: poc més d'un any de vigència del nou Estatut exigeix prudència en la valoració de la seva aplicació, però la pràctica desenvolupada ja permet apuntar algunes observacions crítiques, centrades en el funcionament de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat per contrast amb el desenvolupament de noves, i més intenses, formes de relació alienes a l'Estatut en el marc normatiu i la pràctica dels darrers anys. A aquests elements es dediquen els dos últims apartats d'aquest treball.



La quarta reunió de la Comissió bilateral Generalitat-Estat del 10 de gener de 2008.

Foto MAP.

2. Que pretén fonamentalment garantir facultats de participació anteriorment inexistentes a la pràctica

L'Estatut vol respondre a una situació en què les relacions entre Estat i Generalitat s'han limitat a una cooperació caracteritzada per dos elements diferents:

- la voluntarietat i, per tant (almenys a la pràctica), la impossibilitat d'exigir-la per manca de voluntat de les dues parts;
- la seva concreció en els àmbits executius: les relacions no es desenvolupen en el moment d'adopció de decisions normatives, sinó de la posada en pràctica d'aquestes decisions, típicament a través de l'esforç financer conjunt.

Enfront d'aquesta realitat anterior, l'Estatut pretén establir un sistema de relacions que s'estén al moment d'adopció de les decisions, i no només al de la seva execució, i que vol superar qualsevol risc, materialitzat durant vint-i-cinc anys, de paral·lisi de les relacions per la voluntat d'una de les parts.

Aquestes dues opcions es concreten en (a) la recepció estatutària del concepte de participació com a concepte diferenciat de la cooperació i en (b) el caràcter exigible de la participació, la seva consideració no com una possibilitat desitjable, sinó com un deure d'ambdues administracions.

a) De la cooperació a la participació

La cooperació, en la pràctica del nostre Estat autonòmic, ha estat essencialment un acord sobre el fons d'una qüestió: dues administracions es posen d'acord en un contingut concret, adopten conjuntament una decisió. Enfront d'aquesta realitat, l'Estatut inclou i fa èmfasi en un tipus de relació diversa, la participació. La participació no implica un acord sobre el fons d'una decisió, sinó que, mantenint la decisió en mans del seu titular d'acord amb el repartiment competencial vigent, exigeix que en el procés decisorí intervingui l'entitat no competent. Naturalment, s'espera que aquesta intervenció portarà acords de fons, però aquest no és l'element configurador de la relació entre les administracions. Es tracta de crear i garantir un procediment, no un contingut.

L'Estatut fa èmfasi en la participació, entesa com la possibilitat d'intervenir per part de l'entitat no competent en el procés decisorí ja que la decisió és del titular, de la competència

D'aquesta manera, es poden introduir clàusules de participació allà on no té competència l'ens participant. De fet, bona part de les clàusules de participació que es troben en el títol IV de l'Estatut eren en les propostes inicials dels grups parlamentaris catalans, clàusules de noves competències que, al llarg de la tramitació estatutària, es converteixen en clàusules de participació en una competència estatal.



Reunió de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat que va tenir lloc el 17 d'abril de 2007.

Foto Eva Guillamet.

El primer element, doncs, que cal tenir en compte és que la participació no és una codecisió; no implica necessàriament acords de fons i no paralitza el procés de decisió ni n'altera el titular. Pot introduir només elements que suposin determinades càrregues procedimentals sobre el titular de la decisió, uns elements que, com a màxim, signifiquen l'obligació de donar raó de la seva decisió i explicar per què no s'han assumit les posicions de l'ens participant: és el que l'Estatut configura com una "posició determinant" en la disposició addicional segona.

I, el segon, és que la participació llavors es pot projectar tant sobre decisions executives, com succeïa amb la cooperació tradicional en el nostre sistema, com sobre decisions normatives. Mentre que la cooperació encaixa difícilment en decisions que són generals per a totes les comunitats autònomes (com succeeix amb les decisions normatives habitualment) en exigir un acord unànim de totes, la participació no exigeix cap tipus d'acord malgrat que el busqui, i es pot projectar sobre qualsevol tipus de decisió. Mentre que la cooperació es basa en l'aportació de capacitats pròpies de cada part (i, per tant, de competències d'ambdues, cosa que només succeeix en l'àmbit de l'execució), la participació no exigeix que totes dues tinguin competències: només una entitat en té, i les manté, però escolta i considera les aportacions de l'altra entitat.

Tant cooperació com participació respecten el principi essencial sempre implícit en el nostre sistema i que, ara, expressa l'article 176 de l'Estatut

Tant cooperació com participació respecten el principi essencial sempre implícit en el nostre sistema i que, ara, expressa l'article 176 de l'Estatut. "La participació de la Generalitat en els òrgans i els mecanismes bilaterals i multilaterals de col·laboració

amb l'Estat i amb altres comunitats autònomes no altera la titularitat de les competències que li corresponen”, la qual cosa s’ha d’afirmar també de les competències que corresponen a aquest “Estat i altres comunitats autònomes”. La diferència és que en la cooperació tradicional les competències corresponen a ambdós, que lliurement podien exercir-les per separat i acabar la relació. En la participació la competència correspon només a un, l'Estat, i aquest es veu obligat a exercir-la sempre obrint-se a la participació de l’altre, la Generalitat.

b) La garantia de la participació: la participació com a facultat de la Generalitat

La darrera afirmació introdueix el segon element característic de la participació, enfront de la cooperació tradicional al nostre sistema: no es tracta ja d’una relació possible, desitjable, però no obligatòria. La participació és una obligació per a l'Estat i una facultat de la Generalitat. La decisió que havia de ser participada i no ho és, és una decisió contrària a l'Estatut i, per tant, podrà ser anul·lada en el marc d’un procediment jurisdiccional.

El conjunt d'estatuts no reivindiquen relacions bilaterals de l'Estat amb cada comunitat, sinó una opció per desenvolupar el marc de relacions intergovernamentals amb vistes a garantir la seva efectiva aplicació

Certament, el nostre ordenament ja coneixia alguns casos de cooperació obligatòria: essencialment els que es refereixen a l'exercici de competències de seguretat pública en el marc de la Junta de Seguretat. Però el fet que la cooperació signifiqui un acord sobre el fons fa que la seva configuració com a obligatòria sigui molt difícil, perquè per manca d'acord no es pot adoptar la decisió i la conseqüència pot ser una paràlisi de l'actuació pública. Com que la participació no suposa cap necessitat d'acord, en el fons és possible, en canvi,

considerar-la preceptiva i mantenir igualment la capacitat de resposta àgil del sistema i la clara atribució de responsabilitat de la decisió a l'ens competent i no al participant.

Igualment, el fet que la participació no condicioni el fons de la decisió, sinó només el seu procediment, fa que sigui fàcilment aplicable a les decisions normatives: és perfectament possible que hi hagi participació de tots els afectats per la norma i no cal que aquests tinguin competències normatives en la matèria, ja que la decisió resta en unes soles mans, les del competent, que és qui haurà de dur a terme la ponderació entre els diferents interessos (i les diferents posicions dels participants) en exercici de la seva responsabilitat com a titular de la competència.

Per aquesta raó, no sembla adequat considerar que les clàusules de participació són noves competències autonòmiques o un nou tipus de competència. La competència és sempre la facultat de configurar un acte, d'adoptar una decisió; la participació és la facultat d'intervenir en una decisió, però no altera el fet que la decisió correspon plenament al titular de la competència decisòria, que no resulta alterada.



Adicionalment, la participació no necessita, estrictament, previsions específiques. Aquestes poden ser útils per garantir tant l'existència com el respecte de la participació, però la participació és un principi general que es projecta sobre tota decisió d'un ens que n'afecta un altre. Per tant, la participació no és una competència que calgui atribuir, sinó una facultat que es deriva de la mateixa autonomia i l'afectació resultant d'una decisió estatal. No hi ha competències de participació, sinó participació en competències. No hi ha una competència concreta de participació en una matèria, sinó una facultat general de participar en totes les matèries en què hi ha un interès derivat de l'autonomia; una facultat general que l'Estatut concreta específicament en una sèrie de casos per garantir-ne millor l'existència, fora ja de qualsevol polèmica interpretativa, i l'efectiva aplicació.

En conjunt, doncs, la recepció estatutària de les facultats de participació significa una millora de la posició de la Generalitat en la mesura en què permet superar la discussió de si existeix un dret de la Generalitat, una facultat, a participar en decisions que són competència estatal, però que afecten el seu àmbit d'autonomia. I significa també, en les concrecions específiques i sectorials d'aquesta facultat participativa, que ja no és discutible si en aquests casos hi ha afectació o no al seu interès o al seu àmbit d'autonomia: la Generalitat ha de participar, per exemple, en la planificació hidrològica estatal (art. 117). Aquesta ja no és una qüestió discutible, que depengui de l'abast de les competències de la Generalitat en la matèria o de la concreta afectació de cada cas. I, adicionalment, una vulneració d'aquest precepte estatutari és susceptible de fonamentar un recurs jurisdiccional i d'anul·lar la corresponent decisió presa sense participació.

La participació augmenta de manera important l'abast de les facultats de la Generalitat, si bé la titularitat de la decisió final correspon a l'Estat

La inclusió de la participació significa, doncs, un augment molt important de l'abast de les facultats de la Generalitat, i una garantia molt més clara (i, per tant, efectiva) de la seva existència i efectivitat. Però no altera la titularitat de la decisió final, que continua corresponent a l'Estat. S'ha donat així una primera resposta a la situació prèvia d'inexistència de relacions en aquests àmbits: ja no es poden oposar a la participació la competència estatal i l'eventual manca de competència autonòmica; i la participació ja no depèn de la voluntat estatal de permetre-la. Però tot això és possible només perquè la participació de la Generalitat no és vinculant per al fons de la decisió que adoptarà l'Estat, sigui aquesta una llei, una decisió d'inversió, un acte sancionador o qualsevol altra decisió sobre la qual es projecti la participació.

Aquest marc general que s'acaba de presentar no vol dir que no continuï plenament vigent la possibilitat d'una cooperació voluntària addicional ni que no hi hagi alguns (tot i que molt pocs) supòsits en què la participació autonòmica va més enllà del caràcter merament formal, procedimental: es tracta sobretot dels casos en què la participació ho és en la designació de càrrecs de diversos òrgans, àmbit en què cal entendre que la designació és precisament l'instrument participatiu en les decisions que adoptaran

els òrgans corresponents (en els quals normalment la majoria correspondrà a representants de l'Estat). O, fins i tot, en el cas d'òrgans constitucionals com el Tribunal Constitucional, es tracta d'una participació especialment decisòria perquè es deriva de la mateixa previsió constitucional de participació d'un Senat configurat com a cambra de representació autonòmica.

3. Que preveu les relacions de la Generalitat, en el marc d'un Estat autonòmic on hi ha disset comunitats autònomes

L'article 3.1 de l'Estatut és expressiu de la polèmica entre bilateralitat i multilateralitat com a forma de canalitzar les relacions entre la Generalitat i l'Estat: si les propostes inicials afirmaven únicament la bilateralitat com a principi, el text va anar incorporant mencions a la multilateralitat que, després del tràmit a les Corts Generals, van acabar amb l'assumpció d'ambdós principis. Una operació similar a la que ha tingut lloc en l'article 175, en què la introducció de l'apartat segon ja en el procediment parlamentari a Catalunya pretén deixar clara l'obertura de l'Estatut a les vies multilaterals com a formes de canalització de la participació autonòmica.

La possibilitat constitucional permet relacions bilaterals i multilaterals per satisfer les exigències estatutàries de participació. Però les previsions estatutàries mostren preferència per la bilateralitat en les relacions amb l'Estat

La situació resultant quant als principis és, doncs, la de l'existència simultània d'ambdós principis i, per tant, la clara afirmació de la possibilitat constitucional de formes de relació tant bilaterals com multilaterals per donar satisfacció a les exigències estatutàries de participació. Cal, però, analitzar quina relació hi ha entre totes dues formes, bilaterals i multilaterals, i, sobretot, quin en pot ser el funcionament pràctic en un Estat que té disset comunitats autònomes en posició d'igualtat institucional i un Estat central representant dels ciutadans de totes les comunitats autònomes; també de la catalana.

De les previsions estatutàries s'ha volgut extreure una opció preferent per la bilateralitat: en efecte, l'Estatut dedica una atenció especial a la Comissió Bilateral Generalitat-Estat; i les previsions participatives disperses en el text estatutari es formulen sempre com a previsions aplicables a la Generalitat en concret i no a les comunitats autònomes en general.

Aquesta defensa de l'opció de l'Estatut per la bilateralitat, que s'ha sostingut des de posicions oposades tant per defensar la bilateralitat com per atacar la constitucionalitat del model estatutari, s'ha de contextualitzar, però, en la mateixa noció de l'Estatut com a norma institucional bàsica d'una comunitat i com a instrument fonamental del principi dispositiu que permet a cada comunitat participar decisivament en la configuració del seu propi nivell d'autonomia, competencial i, ara, participatiu.



El conseller Joan Saura i l'exministre Jordi Sevilla en un moment de la reunió de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat del 17 d'abril de 2007.

Foto Eva Guillamet.

Com a norma dirigida a una sola comunitat i a les institucions estatals, l'Estatut no pot prejutjar les opcions de la resta de comunitats autònomes. No pot plantejar obligacions o facultats de participació d'altres comunitats i, per tant, tampoc no pot regular procediments que siguin d'aplicació a altres comunitats que, en canvi, no participen en el procediment de reforma estatutari. En aquest sentit, l'Estatut és una norma limitada a Catalunya (malgrat que no és una norma de vigència limitada a Catalunya, perquè regeix per a les institucions estatals, també fora de Catalunya) i, per tant, s'ha de limitar a establir les facultats de la Generalitat i els procediments que són aplicables a aquesta. L'Estatut, doncs, ha d'assumir una expressió "bilateral" o, més ben dit, una expressió vinculada a la Generalitat.

D'aquesta manera, l'Estatut compleix la funció de garantir una posició determinada, unes facultats determinades, a la Generalitat. La facultat de participació que recull l'Estatut és de la Generalitat individualment, no del conjunt de comunitats autònomes. Aquesta afirmació desplega també rellevants conseqüències de garantia de la posició de la Generalitat. La facultat participativa no dependrà de si hi volen participar també altres comunitats o totes: no es pot negar la possibilitat de participació a la Generalitat perquè no hi ha una posició comuna de les comunitats autònomes o una voluntat conjunta d'aquestes, casos que han tingut lloc en la història de l'Estat autònic.

Però immediatament cal afegir que l'atribució de la possibilitat de participació de la Generalitat no exclou que aquesta facultat correspongui també a altres comunitats. I no pot impedir la participació d'aquestes altres comunitats en les decisions que els afecten. Hi haurà tantes facultats de participació individual, en expressió bilateral dels estatuts, com es decideixi en les reformes estatutàries o com es derivi d'un mandat constitucional general de participació si acceptem que aquest existeix.

El que exigeix l'Estatut és que aquesta facultat sigui respectada. Però no que es respecti excloent-ne d'altres ni que es respecti canalitzant la participació a través de vies bilaterals. Precisament el caràcter procedimental de la participació permet que sobre una mateixa decisió es pugui projectar la participació de múltiples comunitats simultàniament i, si es vol, per mitjà d'instruments multilaterals. En el seu si es respecta perfectament la facultat pròpia, individual, de cada comunitat participant i, fins i tot, es pot potenciar el pes polític enfront de l'Estat d'aquesta participació si s'aconsegueix una posició comuna, majoritària o compartida entre comunitats diverses.

La facultat de participació és individual, de cada comunitat, però pot ser, addicionalment, comuna a diverses o totes les comunitats si la base de la participació no és exclusiva d'una comunitat

En conjunt, la facultat de participació és individual, de cada comunitat, però pot ser, addicionalment, comuna a diverses o totes les comunitats si la base de la participació (el seu objecte) no és exclusiva d'una comunitat. I la seva canalització procedimental pot ser també llavors comuna a totes, conjunta o multilateral. En qualsevol cas, el que no pot succeir és que la facultat d'una comunitat buidi de contingut o exclougui la facultat d'una altra: i això en el doble sentit de prohibir

tant una participació excloent (que vulneraria l'autonomia de la resta de comunitats excloses) com una participació condicionada a la participació d'altres comunitats o de totes.

D'aquesta manera, la participació es configura com una facultat individual que, quan corre en diverses comunitats, es podrà canalitzar en una via multilateral (més funcionalment que sumant disset vies bilaterals paral·leles) i, en tot cas, es garantirà la possibilitat de canalitzar-se bilateralment si la via multilateral no existeix o no és satisfactòria.

Del que s'acaba de dir, se'n dedueixen alguns elements rellevants:

a) La possibilitat de facultats participatives "privatives" d'una comunitat o de diverses, que es canalitzaran bilateralment amb l'Estat.

El caràcter privatiu de la facultat de participació, que exclou la participació d'altres comunitats en la mateixa decisió, pot procedir de dos fonaments diferents:

- En primer lloc, es pot donar el cas que l'element d'autonomia que fonamenta la participació sigui exclusiu d'una o diverses comunitats: serà així quan la competència o l'interès que es troben en la base de la participació siguin també privatius; és a dir, quan tingui lloc un element asimètric en la configuració de l'autonomia, com pot ser l'existència de competències no generalitzades en matèries com la policia, l'execució penitenciària, els sistemes financers específics de concert i conveni, les competències vinculades a la llengua pròpia, etc. En aquests casos hi ha certament una participació no només bilateral (o limitada a algunes comunitats), sinó pròpiament asimètrica: no hi ha via participativa per a altres comunitats.



- En segon lloc, es pot donar el cas, i l'Estatut en preveu diversos de manera expressa, que la participació es produeixi sobre una decisió concreta d'efectes limitats a la mateixa comunitat: és el cas d'obres o inversions a la comunitat, decisions sobre itinerari d'infraestructures estatals supraautonòmiques, etc. En aquest cas pot succeir perfectament que hi hagi disset decisions similars amb una participació diferenciada, bilateral però simètrica, de cada comunitat en la seva decisió. O que la participació tingui lloc només en algunes comunitats, perquè només en aquestes es prenen aquestes decisions o perquè només aquestes hi volen participar.

b) La funció de definir els canals multilaterals de participació.

Quan la decisió és única i afecta diverses comunitats o totes, en canvi, la participació pot ser multilateral, i habitualment aquesta serà la fórmula més funcional per dur-la a terme. Ara bé, cal plantejar-se qui determinarà les condicions i el procediment concret de la participació; en tractar-se d'un canal multilateral només podem pensar en dues solucions:

- O bé l'Estat regula aquest canal multilateral en les seves normes, a través d'una norma general o mitjançant les normes sectorials corresponents o amb una combinació d'ambdós elements;
- O bé l'Estat i les comunitats assoleixen acords per establir aquestes fórmules, de nou a través d'un acord general o a través d'acords sectorials o d'una combinació d'ambdós elements.

L'Estatut apunta clarament la primera opció en diversos preceptes, en referir-se a la participació "en els termes que preveu la llei" o "en els termes que disposa la legislació estatal". Però, com veurem al final, el desenvolupament d'aquestes previsions el "desplegament estatutari" de la participació autonòmica no s'ha fet encara plenament: certament, la legislació estatal conté fórmules participatives en diverses matèries que es poden considerar vies efectives per aplicar l'Estatut; però manca una regulació general i també una regulació sectorial en molts àmbits en què l'Estatut preveu la participació.

En aquest sentit, cal recordar, en primer lloc, que la manca de desenvolupament no deixa buida la previsió estatutària: mentre no hi hagi un procediment previst la participació es podrà fer per vies molt diverses, però haurà de tenir lloc; en cas contrari, la decisió pot ser objecte d'impugnació per vulneració de l'Estatut. I, en segon lloc, que el desenvolupament estatutari no és una opció de l'Estat: l'Estatut garanteix la participació i, per tant, la normativa estatal l'ha de preveure. La remissió no es fa en funció de "si" la llei estatal en preveu la participació, sinó de "la forma en què la llei estatal" en preveurà, necessàriament, la participació.

¿Necessitem una norma general que concreti, expliqui i desenvolupi les facultats de participació de les comunitats autònomes en tots els àmbits de l'ordenament? Probablement

una norma així tindria uns efectes rellevants de publicitat i sensibilització, i d'ordenació del sistema. Però també cal tenir en compte que els efectes garantistes possiblement seran reduïts, ja que el que cal finalment és saber en quina decisió concretament es participa (en quin procediment d'autorització concret, de sanció, de planificació...), en quin moment del procediment i amb quina informació. I això només és possible decidir-ho sector per sector, a través de la reforma de nombroses normes sectorials, la qual cosa exigeix un esforç tècnic considerable i perllongat en el temps. El desenvolupament estatutari en aquest àmbit no es fa d'un cop, sinó que, probablement, necessiti un doble moment de desenvolupament general inicial i reformes normatives sectorials posteriors.

c) El caràcter de garantia final, subsidiària, dels canals bilaterals

En aquest context és especialment rellevant recordar que els canals bilaterals poden funcionar precisament com una fórmula subsidiària per canalitzar una participació que hauria de ser general de totes les comunitats quan aquesta no existeix o no és satisfactòria.

La manca de desenvolupament no deixa buida la previsió estatutària: mentre no hi hagi un procediment previst la participació es podrà fer per vies molt diverses

La funció fonamental de l'Estatut, dèiem al principi, és respondre a una pràctica en què la inexistència d'instruments multilaterals i la manca d'interès de l'Estat i bona part de les comunitats han reduït la participació extraordinàriament. Si aquesta situació es manté, l'Estatut planteja la participació bilateral com una alternativa substitutòria, que pot activar la Generalitat per si sola i a la qual l'Estat no es pot negar.

Aquest funcionament de la bilateralitat com a “coixí de seguretat” de la facultat de participació que, raonablement, s'hauria de canalitzar multilateralment planteja alguns problemes quan hi ha la participació multilateral, però aquesta no és satisfactòria.

El problema és qui decideix si el canal multilateral funciona satisfactòriament o no, perquè és relativament fàcil saber si hi ha hagut o no hi ha hagut participació, però és bastant més difícil saber si aquesta participació ha estat satisfactòria. Si tenim en compte que en la majoria dels casos la participació es limita a la possibilitat d'expressar la decisió mitjançant la informació necessària, aleshores la participació només serà insatisfactòria quan la Generalitat no hagi tingut ocasió d'expressar la seva posició.

En els altres casos, quan la Generalitat ha tingut ocasió d'expressar-se en fòrums multilaterals, encara que la seva opinió no hagi estat seguida per l'Estat, hi ha hagut participació satisfactòria, perquè la participació no és res més que la capacitat d'expressar la posició amb els elements suficients i, per tant, no s'ha de donar entrada a cap mena de participació subsidiària o substitutòria, perquè no hi ha res a suplir, perquè aquesta participació ha tingut lloc.



4. I que ofereix procediments i instruments per canalitzar les relacions

La previsió estatutària dels procediments per canalitzar les relacions entre Generalitat i Estat expressa tant els trets fonamentals de la participació (el seu caràcter procedimental i no de contingut) com la diversitat de possibilitats existent, no només des de l'opció entre bilateralitat i multilateralitat sinó també amb referència a diferents objectes de participació.

L'Estatut inclou tant la participació en institucions i òrgans, mitjançant la participació en la designació de representants, com la participació en procediments de decisió, mitjançant la reunió d'òrgans en què es canalitzi la participació o mitjançant fases procedimentals o in-formes que permetin igualment aquesta participació. I aquests procediments són tant procediments normatius o planificadors com d'adopció de decisions executives o de gestió.

En tots aquests, pràcticament, té lloc la relació entre bilateralitat i multilateralitat que hem explicat: i en tots la facultat de participació pròpia de la Generalitat es pot canalitzar multilateralment, per exemple, a través d'un representant autonòmic conjunt, com succeeix ja en el cas de la participació en els òrgans de la Unió Europea.

Es tracta, doncs, d'un autèntic sistema de participació que combina previsions generals amb garanties concretes en sectors, òrgans i procediments concrets; que no s'esgota, per tant, ni tan sols principalment, en el canal que fins avui ha estat pràcticament l'únic que ha atret l'atenció política i doctrinal: la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, regulada en l'article 183 i següents de l'Estatut.

L'Estatut inclou tant la participació en institucions i òrgans, com en procediments de decisió. És a dir, tan en procediments normatius com d'adopció de decisions executives o de gestió

La Comissió, però, no és una institució amb una funció determinada, sinó que és un canal de cooperació i participació obert a continguts molt diferents; una institució que pot servir per desenvolupar en el seu si les relacions bilaterals existents, però també per dur a terme l'impuls d'altres canals bilaterals o per fer el seguiment dels canals multilaterals. Una institució que serveix per participar, però també per cooperar en termes clàssics, perquè també pot ser un fòrum de sistematització i racionalització de les relacions voluntàries de cooperació.

La utilitat essencial de la Comissió Bilateral és la combinació de la seva flexibilitat (en la seva composició, en la possibilitat d'articular vincles permanents amb les xarxes de cooperació sectorial i en les seves funcions) amb el seu pes polític, que permet una pressió per l'acord molt més elevada que la que hi ha en la xarxa de cooperació sectorial. Però precisament per aquests motius, la Comissió no es pot oposar a altres canals de relació: no és relació a través de la Comissió Bilateral o relació a través de les conferències sec-

El conseller d'Interior
Joan Saura i l'exministre
d'Administracions
Públiques, Jordi Sevilla,
en roda de premsa, el
17 d'abril de 2007.

Foto: Eva Guillamet.



torials o mitjançant convenis, sinó que cal integrar les diverses vies, utilitzant la Comissió com a òrgan director del sistema, amb funcions d'impuls, de seguiment i de solució de conflictes i de situacions de paràlisi.

Les relacions entre Generalitat i Estat no es poden reduir a la Comissió: s'hi oposen elements funcionals (com la necessitat del treball sectorial) i polítics (la Comissió perd pes si s'utilitza en excés i de manera constant). La Comissió no és tampoc una institució que hagi de tenir funcions precises, ja que la seva integració en el sistema general exigeix precisament que les seves funcions siguin de direcció general, però que en alguns casos pugui actuar substitutivament.

Malgrat tot el que acabem d'exposar, la pràctica del desenvolupament i l'aplicació estatutària del nou Estatut s'ha concretat quasi exclusivament en la Comissió Bilateral. I, més encara, en el seu funcionament com a òrgan de grans acords polítics en matèria de traspàs de mitjans i serveis corresponents a noves competències. Sembla urgent redreçar aquesta situació i plantejar la necessitat de desenvolupar i d'aplicar plenament la resta de procediments de participació, així com reclamar que la Comissió Bilateral assumeixi la seva funció d'òrgan de seguiment i d'impuls de tot el sistema de relacions i, especialment, de les noves facultats participatives. No es tracta d'assumir-les, ni tan sols de canalitzar-les bilateralment, sinó de vetllar bilateralment pel seu respecte, també en els canals multilaterals.



6. En un marc de relacions intergovernamentals immers en canvis rellevants també fora de les reformes estatutàries

Però els Estatuts i el seu desplegament no són els únics elements nous en l'actual panorama de relacions entre comunitats autònomes i Estat. Paral·lelament a l'aprovació i al desplegament de l'Estatut, els últims anys mostren diversos elements rellevants per definir un nou moment en l'evolució de l'Estat autonòmic, caracteritzat pel desenvolupament de nous mecanismes de relació creixentment efectius, tant en la línia de la cooperació en casos de competències concurrents com de participació en decisions conjuntes o estatals.

La Conferència de Presidents i els seus acords generals en matèries com la investigació o el finançament sanitari; els nous mecanismes incorporats en legislació sectorial com el sistema d'autonomia i atenció a la dependència, amb la previsió d'acords que es converteixen textualment en reials decrets de l'Estat o amb una interessant articulació de decisions conjuntes multilaterals i convenis bilaterals; o com el Pla de desenvolupament rural inclòs en la recent Llei de desenvolupament rural sostenible, una decisió estatal que vincula l'Estat, de manera material i financera, en la seva política posterior de discussió i de subscripció de convenis, bilaterals de nou, amb cada comunitat; o la pràctica ja desenvolupada de participació en afers europeus, en què per primer cop un responsable polític d'una comunitat autònoma pot participar en nom de totes les delegacions espanyoles en les institucions europees.



Des de l'entrada en vigor del nou Estatut, la participació en afers europeus per part de la Generalitat s'ha dut a terme a través de la Secretaria per a la Unió Europea.

Foto: Secretaria per a la Unió Europea.

Les previsions estatutàries i el seu desplegament normatiu i pràctic no poden actuar al marge d'aquest context, en què, en canvi, adquireixen ple sentit. El desplegament estatutari no és una cosa diferent de l'actuació de la Conferència de Presidents o d'una eventual modificació de la legislació de protecció civil. La Comissió Bilateral no és aliena al desenvolupament de la cooperació en matèria de dependència, però, naturalment, no la pot substituir. La integració de tots aquests elements en un sistema, amb bilateralitat i amb multilateralitat en totes les seves formes, no només és una necessitat, sinó que ja és una realitat que cal ordenar i impulsar.

“Espanya avança cap a un funcionament pràctic d’Estat federal”

Entrevista a José María Pérez Medina, assessor de la Direcció General de Cooperació Autonòmica del Ministeri d’Administracions Públiques

Isabel Muntané

Periodista

Com valora el Ministeri d’Administracions Públiques el desenvolupament de la cooperació a l’Estat autonòmic en aquests últims anys?

Les relacions de col·laboració entre l’Estat i les autonomies han estat sempre una necessitat que s’ha consolidat en una fase posterior, fins i tot massa tard, en relació amb el desenvolupament de l’Estat autonòmic. Hi ha hagut massa reivindicació de nous traspasos i conflictes competencials, i això ha fet que la cooperació es postergués en el temps. A més, moltes vegades s’ha fet d’una manera informal, a través de contactes directes entre funcionaris, sense la visualització política que voldríem, i això fa que sembli que la cooperació no sigui especialment significativa, però d’existir, sí que existeix. I no només això, sinó que ja forma part de la realitat administrativa espanyola.

A partir d’ara, amb nous instruments com la Comissió Bilateral, la cooperació es podrà fer sense la por que sembla que ha marcat fins ara aquestes negociacions?

Probablement, sí. A partir de l’entrada en funcionament de la Comissió Bilateral la cooperació adquirirà més rellevància política i el gran públic tindrà més informació sobre el que s’hi planteja. Serà una manera per començar a entendre l’existència de mútues implicacions competencials, el que fa l’Estat afecta la Generalitat i a l’inrevés. El que ha passat a Barcelona amb els trens de rodalies n’és un bon exemple, ara tothom ha entès que quan es fa un traçat d’alta velocitat aquest afecta les rodalies i, per tant, tothom entén que ambdues parts han de seure a negociar, a dialogar.

Potser una bona eina per reforçar aquestes relacions seria donar més pes a desenvolupar les conferències sectorials.

Per a nosaltres les conferències sectorials sempre han estat les peces centrals de les negociacions. El ministre i els consellers parlen de la matèria concreta sobre la qual comparteixen competències i això es visualitza molt. Hi ha una bona experiència en aquest sentit: l’any 2006 es van reunir 69 vegades i el 2007 es van consolidar.



José María Pérez Medina

És llicenciat en Ciències Polítiques i Sociologia; Filosofia i Lletres, i Dret per la Universitat Complutense de Madrid. Membre del cos superior de tècnics de l'Administració de la Seguretat Social i actualment ocupa el lloc de vocal assessor de la Direcció General de Cooperació Autònoma del Ministeri d'Administracions Públiques.

Autor de diverses publicacions relacionades amb la política europea i autonòmica com *La participación de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos: visión desde la Administración general del Estado* (2003); *Tratamiento de la cuestión regional en el proyecto de tratado constitucional de la Unión Europea* (2004); *El Estado y la cooperación transfronteriza. La cooperación transfronteriza entre entidades territoriales* (2007) i *Relaciones intergubernamentales en el estado autonómico: una visión desde la experiencia de la Administración general del Estado* (2007).

Ha ocupat diferents càrrecs a l'Administració, actualment és el secretari de la Comissió de Coordinadors d'Afers Comunitaris Europeus i responsable de l'impuls, el seguiment i la coordinació de les conferències sectorials i de la participació dels representants autonòmics a les reunions del Consell de Ministres de la Unió Europea i dels comitès de la comissió. També és el responsable de la coordinació i del seguiment de la participació de les comunitats autònomes en les activitats del Consell d'Europa, i d'altres organismes internacionals que requereixen de la col·laboració autonòmica, com és l'OCDE. A més, actualment participa en el comitè europeu encarregat de l'elaboració de la Carta europea d'autonomia regional.



El Ministeri assegura que funcionen raonablement bé, però des de fora la visió del paper de les conferències sectorials no és tan positiva. Sembla que no hi ha un front comú que beneficïi les necessitats de determinades comunitats autònomes.

A Espanya les conferències sectorials estan presidides pels ministres i això marca una certa tendència. Qui les convoca és el ministre i encara que les comunitats autònomes puguin demanar que s'introdueixin altres temes a l'ordre del dia, el pes ministerial preval per sobre de tots. Però també és veritat que, a part d'aquestes conferències, hi ha grups de suport que treballen constantment, i d'aquests grups surten molts acords de contingut tècnic, en què el criteri i les aportacions del funcionariat i els tècnics de les comunitats autònomes és fonamental. Només l'any passat es van organitzar 200 reunions en què hi havia representades les autonomies i l'Estat.

Així, el tema de la multilateralitat funciona?

Jo crec que sí, i aquest sempre ha estat un objectiu preferent de l'Estat. Una altra cosa és com es poden abordar determinats temes des de la bilateralitat, i això és un debat que a Catalunya sempre és obert. Sembla que ja ha arribat el moment d'abordar-la. Ara,

l'Estat té l'obligació de tractar multilateralment molts temes i, de fet, els nous estatuts ho reconeixen. Una altra cosa són els temes que només afecten una comunitat autònoma o els temes en què una comunitat té clarament més interès que una altra. En aquests casos cal que la bilateralitat sigui la resposta i l'eina de cooperació.

Caldria establir mecanismes de regulació clars sobre quins són els àmbits comuns i els exclusius i millorar el pes de les comunitats en les diferents comissions?

Aquest sempre ha estat un objectiu desitjable i una temptació per a tots els estats federals o regionalitzats, però també sempre ha estat difícil d'aconseguir. Com a exemple, podríem recordar l'esforç que va fer la Unió Europea per diferenciar les seves competències i les dels estats en el debat sobre el projecte de Constitució Europea. L'intent va arribar fins a crear un grup de treball específic, però el nou sistema no va ser gaire diferent del que hi havia.

Falta maduresa per poder treballar eficaçment amb la Comissió Bilateral?

La Comissió Bilateral és un òrgan simbòlicament important, però també cal que sigui efectiu políticament i tècnicament, i això s'aconseguirà si es tracten temes que realment són importants i que afecten els ciutadans. Podem fer un raonament general: el que fa la norma és crear les institucions, però el que cal és que els polítics, els ciutadans o els usuaris les usin adequadament. Ara sembla que la mirada d'aquest organisme està més posada a l'exterior, amb una expectació política que sembla inevitable, però la cooperació no ha de ser sempre un motiu d'especial rellevància pública.

Però i si parlem de traspassos?

Que la Comissió Bilateral se centri només en la política de traspassos és una mala notícia, perquè, entre altres coses, ja hi ha organismes que tenen aquesta finalitat, com la Comissió Mixta de Traspassos. El futur de la Comissió Bilateral el veig com un espai d'intercanvi d'informació i de criteris, i de decisions compartides, perquè si ens centrem en els traspassos no fem més que cridar la frustració; ja no hi ha gaires més recursos de l'Estat disponibles per ser traspassats.

Al costat d'aquests organismes tenim les conferències de presidents, de les quals alguns sectors reclamen l'impuls, al mateix temps que potser caldria plantejar-se un nou model de Conferència de Presidents.

És cert que hi ha dos models i que a Espanya la Conferència de Presidents la convoca el president del Govern central, i això és determinant en la seva funcionalitat. L'altre model seria una conferència formada per presidents de comunitats autònomes sense el president del Govern central, però de moment aquest model no el tenim. És evident que és un òrgan nou i que en sorgir a iniciativa del president del Govern central, és aquest qui en marca el calendari, l'agenda, els temes que s'hi han de tractar. Ara, això no tanca la porta a res. És previsible i possible que en el futur es puguin celebrar reunions de presidents autonòmics sense el president del Govern central. La doble opció hi és i funciona en altres països. El temps dirà si també a Espanya es reproduirà aquest doble model.



José María Pérez Medina durant la seva intervenció en el curs d'estiu de la CIMPB.

Foto: Eva Guillamet.

Ja s'ha plantejat?

No, de moment no s'ha plantejat. El que sí que ha passat és que s'han reunit autonomies governades pel mateix partit. Potser sí que estem en un moment inicial de canvi i podria ser que en un termini no gaire llarg aquest moviment es cristal·litzi en un nou model, diferent del que tenim ara. Això va ser el que va passar a Alemanya després de la guerra.

Cal una regulació de la Conferència de Presidents?

Jo diria que de moment no cal cap reglament, no és imprescindible. El que hauríem de fer és consolidar el desenvolupament d'aquestes reunions i donar-los una certa continuïtat. I és possible que, en el futur, el reglament caigui com una fruita madura que cau de l'arbre, com a conseqüència lògica de la mateixa evolució i continuïtat de les reunions.

Potser també caldria reforçar la cooperació entre comunitats.

A Espanya hi ha un dèficit de cooperació horitzontal. No tenim un hàbit de relacions entre comunitats autònomes, malgrat que hi ha exemples concrets, com la col·laboració entre Catalunya, Galícia i el País Basc en matèria de política lingüística. Però sí que és veritat que el nombre de convenis horitzontals són escassos en comparació amb els que hi ha amb l'Estat. Els motius no són clars, però potser aquí el pes de l'*auctoritas* de l'Estat continua sent un referent d'importància en moltes polítiques i el fet que l'Estat convoqui conferències sectorials a Madrid sembla que fa innecessari el tractament interautonòmic. També hauríem de tenir en compte la inèrcia o la cultura administrativa de l'Estat centralitzat, que encara té un pes important malgrat el canvi generacional que es va produint i que, de fet, també es acceptat per les comunitats autònomes.

Hi ha casos com el de Catalunya, el País Valencià i Múrcia en què, malgrat la proximitat i les semblances, no hi ha acords per un tema eminentment de diferències entre els partits que les governen.

Sí, però per exemple Galícia i Astúries són les comunitats que més col·laboren entre si i fins fa poc les governaven partits diferents. El fet que siguin diferents partits polítics és important, però no determinant. Jo crec que té més importància el referent del poder central. L'autoritat moral que exerceix l'Estat és determinant.

Aquí es planteja un altre tema: el paper que ha d'exercir l'Estat en un model descentralitzat.

La resposta a aquesta qüestió es molt personal, ja que planteja qüestions d'un gran contingut polític que van més enllà de la meua feina i experiència com a funcionari. Malgrat això, jo crec que hem de tenir present que Espanya parteix d'un model centralitzat que de mica en mica es va convertint en un model descentralitzat. El cas d'Alemanya, per exemple, va ser al revés. Primer es van constituir els *Länder* i posteriorment la República Federal d'Alemanya, i això fa que el paper de l'Estat sigui diferent. Potser el pas dels anys farà que aquestes relacions intergovernamentals a Espanya acabin sent diferents, i probablement l'evolució anirà en el sentit més federalista, en què l'Estat només es reserva les grans decisions i l'exercici d'un paper com a salvaguarda de la igualtat i capacitat d'innovació.

Avancem cap al disseny d'una política federal?

Des de la meua experiència, que no des de la meua responsabilitat política, veig com jurídicament el model actual és un Estat no federal, ja que el poder constituent és únic i l'Estat té la "competència sobre la competència". Però també veig com en la pràctica diària el funcionament de l'Estat autonòmic s'assembla molt al d'un Estat federal, encara que no es verbalitzi, no es nominalitzi. El motiu és clar: la gran majoria de les decisions de l'Estat exigeixen la conformitat de les comunitats autònomes per poder ser una realitat efectiva.





Els convenis de subscripció generalitzada es poden entendre com “café per a tots”, però també com a garantia d'equilibri

Els convenis de col·laboració s'han consolidat com a bona eina de treball, però hi ha qui hi mostra certes reticències. Comparteix vostè aquesta visió segons la qual l'Estat, a través dels convenis, condiona fortament l'exercici de les competències autonòmiques en els àmbits que els són propis i aquestes ho accepten perquè necessiten el finançament?

És un tema que sempre queda obert en tots els estats federals. L'Estat fa aportacions econòmiques i, a canvi, sembla que exigeix un comportament determinat a les entitats federades. A Espanya, com a plantejament teòric, podríem dir que seria acceptable, però també caldria matisar-ho molt. En primer lloc, les aportacions econòmiques que du a terme l'Estat tampoc no són tan importants com per condicionar el desenvolupament de les polítiques autonòmiques, i si mirem els convenis veurem que els imports totals no són determinants perquè una comunitat renunciï a la seva autonomia per un conveni. En segon lloc, tendim a oblidar que hi ha molts convenis que no són de finançament. També hem de dir que les condicions que posa l'Estat perquè les comunitats autònomes actuïn d'una determinada manera és un marc molt flexible, no són unes condicions gaire exigents, a part d'algun cas concret com podria ser la Llei de la dependència.

Però la sensació que es té des de Catalunya no coincideix amb aquesta percepció de llibertat d'ús dels fons distribuïts per l'Estat.

Potser pel pes de la Llei de la dependència, que és la més recent i de gran ressò social, però, en general, el marc de condicions per rebre els fons estatals no és tan

gran com perquè es pugui dir que les autonomies perden competències.

Però si entrem en casos concrets no deixarem de trobar friccions competencials, només cal mirar l'àmbit de l'habitatge, per exemple.

Hem de deixar clar que aquest debat sempre és present en un Estat federal. El Govern central té competències per l'*spending power*. Com ho gasta? Sotmès a quines condicions? La resposta està condicionada per la negociació política, i si parlem d'àmbits més grans també podríem dir que la Unió Europea obliga els estats membres a cofinançar els fons comunitaris. Tot plegat forma part del joc de les relacions interadministratives.

A part del tema competencial hi ha un altre tema sempre present, són els anomenats convenis clònics, una proliferació de convenis en els quals l'Estat acorda el mateix per a cada comunitat, i de manera separada. Això no complica les relacions intergovernamentals?

El Ministeri d'Administracions Públiques no veu malament els convenis de subscripció generalitzada, i si els anomenem *clònics* no és en sentit pejoratiu. Es pot entendre com “café per a tots”, però també es pot entendre com a garantia d'equilibri i de no discriminació. Un altra cosa seria el model de tractament diferenciat, però també arbitrari. En resum, hem de jugar a mantenir l'equilibri entre l'obligació que té l'Estat de tractar totes les comunitats més o menys de la mateixa manera, amb l'objectiu de la igualtat, i el fet que en alguns casos determinades comunitats tenen unes situacions especials que requereixen un tractament especial.



Estem d'acord, però també és cert que de vegades “el cafè per a tots” sembla que s'hagi convertit en la norma.

A veure, per posar-hi uns exemples, jo diria que polítiques socials, educació, treball, sanitat, és a dir, en tots els temes en què el ciutadà resulta directament beneficiat per aquestes polítiques és lògic que l'Estat actuï amb un criteri d'igualtat. Però en els temes que tenen un efecte directe sobre el territori, la bilateralitat o el tracte especial tenen més sentit. Si parlem de la llengua, de la insularitat de les Canàries o del traçat del tren d'alta velocitat en un punt determi-

nat, estem parlant d'una determinada comunitat autònoma. Són situacions objectives que avalen la bilateralitat. Però no podem oblidar que hi ha temes en els quals aquesta especificitat d'una comunitat autònoma es dilueix en el marc d'un tractament igual per a totes. S'hauria de veure cas per cas, hi ha situacions que només afecten una comunitat, però hi ha polítiques que impulsa l'Estat i que han de ser iguals per a totes les comunitats, i el criteri per repartir les assignacions econòmiques ha de ser objectiu, sense caure en la discriminació, ni positiva ni negativa.

Hi ha por de dir les coses pel seu nom?

Una mica. Ara, l'única diferència teòrica entre un Estat federal i un Estat autonòmic és que en aquest últim les comunitats autònomes no tenen cap mecanisme per condicionar o limitar el que fa l'Estat. Aquesta és l'única diferència, tot i que a Espanya, amb les aliances parlamentàries, aquesta idea que no condicionen queda moltes vegades limitada, sobretot en períodes de majoria relativa parlamentària.

L'acceptació de la pràctica federal potser ens permetria avançar cap a un nou federalisme cooperatiu, que és el que ja es comença a imposar a Alemanya o Suïssa. És l'anomenada teoria del *marble cake*, que s'oposa al federalisme tradicional, anomenat *layer cake*. Segons aquesta teoria, el nou federalisme suposa passar del pastís per capes, amb diferents capes d'ingredients en què les competències no es barregen, a una nova realitat, que és la del *marble cake*, en què les capes estan barrejades. De la mateixa manera, potser a Espanya hauríem de pensar si el nostre sistema competencial és més propi d'un *marble cake* que d'un *layer cake*.

Sigui quin sigui el model, sembla que a poc a poc, i per la pràctica dels fets consumats, es va avançant cap a un Estat federal.

Sempre des de l'opinió personal, crec que Espanya anirà gradualment a un funcionament pràctic d'un Estat federal, però continuarem tenint dificultats per acceptar de manera normalitzada aquest terme. Si pensem en la història d'Espanya podem comprendre aquest rebuig d'un Estat federal; una part de l'opinió pública, no sé si majoritària o minoritària, però si més no significativa, rebutja radicalment el terme federal. Això provoca en els governants una gran cautela a l'hora d'obrir un debat sobre un qüestió que al final és nominalista i que no comporta grans canvis a efectes pràctics.



“La societat ha estat molt permissiva amb la violència masclista”

Entrevista a Montserrat Comas, presidenta de l'Observatori contra la Violència Domèstica i de Gènere i vocal del Consell General del Poder Judicial

Lali Sandiumenge

Periodista

El seu primer aixecament de cadàver com a jutgessa d'instrucció va ser el d'una víctima de violència masclista...

Va ser el meu primer aixecament de cadàver com a magistrada a Barcelona, al Jutjat d'Instrucció número 3 de Barcelona. Durant la primera guàrdia que vaig fer em van trucar de l'Hospital Clínic per comunicar-me la defunció d'una dona per mort cerebral. Volien fer una petició d'extracció d'òrgans i com que hi havia la sospita que havia estat assassinada no es podia fer sense autorització judicial. L'exmarit de la dona, que en aquell moment ja estava detingut, li havia clavats tres cops de canelobre al cap, i les lesions estaven localitzades exclusivament al cervell. Aquella senyora va ajudar a donar vida a altres persones. Per primera vegada vaig constatar l'absurditat



Montserrat Comas al seu despatx particular.

Foto: Lali Sandiumenge.

de veure una persona de 42 anys que d'un dia a l'altre ha trobat la mort. Posteriorment es va saber que havia anunciat la separació al marit, un d'aquells homes que va posar per sobre la seva ideologia masclista i la va matar precisament per relacions de domini i possessió, per evitar que ella se separés. Aquest va ser el meu primer contacte amb la violència de gènere.

I la va marcar?

Sí, em va marcar. Per a mi era un cas més, però a partir d'aquell moment vaig posar tots els meus coneixements en el terreny jurídic i tot el meu compromís per incorporar-me en aquesta lluita, que és de tots i totes i en la qual, com a jutgessa, podia posar el meu gra de sorra per reduir aquestes xifres insuportables de violència que encara tenim en ple segle XXI. Era l'any noranta i recordo perfectament què vaig pensar. Per una banda, el drama humà d'aquella dona que havia perdut la vida. No tenia cap sentit que una relació que se suposa que comença per amor i afecte pogués acabar sent un infern per a moltes dones. Per l'altra, vaig pensar com era que en quinze anys de democràcia no havíem estat capaços d'avançar molt més

“La violència de gènere és l'expressió més brutal de les desigualtats que encara hi ha a la nostra societat”

en la igualtat real entre homes i dones. Algunes, potser romànticament, vam pensar que en democràcia el tema de la igualtat seria més fàcil o que els resultats serien més evidents, però la violència de gènere és l'expressió més brutal de les situacions de desigualtat que encara hi ha a la nostra societat.

I ara, tants anys després, com valora la situació?

L'Observatori és una mena de talaia privilegiada on tinc totes les dades judicials i, per tant, objectives de tot Espanya per fer una radiografia i també per ajudar a contribuir a la reflexió sobre quines són les solucions per combatre aquesta violència. Però, en part, cada dia que hi ha un assassinat em continuo interrogant com és que han passat trenta anys de democràcia i encara tenim un balanç com el de l'any passat, de 72 mortes a Espanya, 12 a Catalunya, en aquest àmbit específic de les relacions de parella o exparella. Entre el 2001 i el 2006 han mort a tot Espanya 351 dones, i 86 a Catalunya, en aquest cas comptant també el 2007.

I les morts no inclouen tota la violència...

Efectivament, no és l'únic dret que es vulnera. També es violen altres drets importants, com és el dret a la llibertat i, per tant, a no ser coaccionades ni amenaçades, o el dret a la integritat física i, per tant, a no ser agredides. Així ho demostren les dades dels jutjats de violència contra la dona, una de les opcions legislatives de la Llei de mesures de protecció integral, que es va aprovar per unanimitat el desembre del 2004 al Parlament espanyol. Van començar el juny del 2005 amb la idea de fer jutjats especialitzats i poder donar una resposta judicial més eficaç a les víctimes i, per tant, amb més sensibilització, i sobretot individualitzant molt les conductes, perquè quan parlem de violència de gènere parlem de dones en situacions de violència molt diferents i cada una requereix una resposta molt diferenciada.



Faltava sensibilització entre els jutges?

Faltaven dues coses, eficàcia i sensibilització. Eficàcia tenint en compte que de vegades es demostrava que la mateixa víctima havia de denunciar diverses vegades l'agressor. La paradoxa era que diversos jutges atenien diferents denúncies de la mateixa víctima contra el mateix agressor i no hi havia cap jutge que tingués una visió global del que passava en aquella parella. Ara es pot valorar una situació de risc. Des del juny del 2005 s'ha aconseguit una resposta judicial més eficaç cap a les víctimes de violència de gènere, sobretot en els jutjats exclusius, que només tenen aquesta competència, tant en els temes civils com penals. I això vol dir que hem acabat amb la dispersió judicial, tan enemiga de l'eficàcia judicial. La víctima sap almenys que si es decideix a denunciar, i a més vol tramitar una separació judicial, és el mateix jutjat el que s'encarrega de tot. Hem fet un pas endavant.

Ha costat també que els jutges entenguessin que és un problema social i no privat?

Crec que una de les millores importants que ha suposat la llei integral és precisament diferenciar legalment per primer cop a Espanya la violència de gènere, masclista, d'homes contra dones, fruit de situacions discriminatòries i de rols assignats tradicionalment. En l'article 1 diu que s'entén per violència de gènere la que exerceixen homes contra dones, fruit de relacions de domini i poder, i això fa que també a la judicatura per primera vegada canviïn els hàbits judicials i hi hagi una comprensió de les causes, que són culturals i històriques. La Reial Acadèmia de la Llengua Espanyola va qüestionar que es pogués parlar de gènere, per ser una paraula importada del *gender* anglès, que no tenim introduïda al diccionari, i el debat social, polític i jurídic va ser molt important, perquè finalment les paraules són mecanismes per relacionar-nos i per comprendre determinats fenòmens socials. *Gènere* es va decidir internacionalment, perquè aquesta violència és universal i succeeix a tots els països.

**“La llei catalana té
sàviament la visió
que la denúncia penal no
és l'única via de solució
per a totes les dones”**

La llei catalana parla de violència masclista...

Vaig fer una compareixença davant la Comissió de Dones del Parlament català el juny passat i vaig tenir l'oportunitat de fer una petita reflexió en veu alta. Vaig dir que la denominació *violència masclista* em semblava molt adequada, perquè segurament és molt més entenedora que *violència de gènere*. Es tracta una mica de dir les coses pel seu nom, perquè per violència masclista ningú no dubta que parlem de violència d'homes contra dones, fruit dels patrons culturals masclistes de discriminació cap a les dones. En aquest sentit, em sembla molt bé, perquè és molt pedagògica cap als ciutadans. D'altra banda, vaig situar, perquè es tingués en compte en el debat parlamentari, que la denominació internacional de violència de gènere es va introduir el 1993 a la primera conferència mundial de dones impulsada per l'ONU a Pequín per explicar que les causes de la violència no són per raons de sexe, de diferències biològiques entre homes i dones, sinó per factors culturals i històrics. Com que la llei autonòmica serà complementària amb la llei integral espanyola, no hi ha cap problema que s'hagi escollit aquesta denominació.

Sovint, també des dels mitjans de comunicació, es continua parlant de violència domèstica...

És un error i des de l'Observatori reclamem als periodistes que ens acompanyin en aquesta pedagogia que s'ha de fer en l'àmbit social. La llei del 2004 es diu Llei de mesures de protecció integral contra la violència de gènere i el legislador l'ha volguda denominar així per diferenciar-la de la violència domèstica. Tenim altres lleis que ja regulaven abans la violència que s'exerceix en l'àmbit familiar. Tenim bones lleis a Espanya, perquè el 1985 es va introduir en el Codi penal l'article 153, específic de violència familiar, i a més a més el 2003 es va aprovar la Llei reguladora de l'ordre de protecció, també per unanimitat, que s'aplica a totes les violències que succeeixin en l'àmbit familiar, sigui l'objecte passiu una persona menor, una de gran o un home agredit per una dona. Per tant, no hi ha cap desprotecció en l'àmbit familiar, com encara sostenen algunes crítiques injustes sobre la llei integral. No és veritat.

I què passa quan els fills també són víctimes?

La llei integral també considera violència de gènere la violència que s'exerceix contra els fills quan a més a més hi ha violència contra la dona. En aquest cas, són els jutjats de violència contra les dones els competents per investigar-ho.

S'utilitzen els fills com a xantatge?

Malauradament, sí. No tots els homes que utilitzen violència l'utilitzen també contra els fills, però sovint quan hi ha fills menors hi ha un sector d'homes que els utilitzen per provocar més violència psíquica a la mare. A vegades aquests fills menors no són només



Gràcies als moviments
feministes i les associacions
de dones, hi ha moltes dones
que diuen prou i no estan
disposades a aguantar més
maltractaments.

Foto: Lali Sandiumenge.



testimonis directes de la violència del pare contra la mare, sinó que també són víctimes d'una violència psicològica directa, perquè segurament no hi ha cap violència pitjor per a un nen que presenciar de manera reiterada maltractaments del pare contra la mare i no poder-hi intervenir ni tenir capacitat de saber per què passa. Aquest és un problema molt complex, perquè els menors són segurament les persones de la llar més vulnerables.

Diria que els casos de violència masclista que arriben als jutjats són la punta de l'iceberg?

Ho són per una raó, perquè les dades de les dones mortes des del 2001 continuen demostrant any rere any que la majoria d'aquestes dones assassinades no havien posat cap denúncia abans. Per tant, l'Estat i el poders públics no sabien que hi havia situacions de violència prèvies i, per això, no s'havien acordat mesures de protecció. Però per sentit comú és molt difícil pensar que el primer acte violent en l'àmbit d'una parella és l'assassinat o l'homicidi, i tot porta a pensar que aquella dona ja patia situacions de violència o amenaces i que no ho va denunciar per raons de por, o per lligams sentimentals o dependència emocional, o perquè la víctima encara no tenia credibilitat en el sistema i no creia que presentar una denúncia o explicar-ho a serveis socials li podia donar la clau de la solució del problema, o senzillament perquè eren dones que creien que el matrimoni es podia salvar. Les nostres estadístiques demostren que l'any 2001 un 86% de les dones mortes no havien posat cap denúncia prèvia. Des d'aleshores i fins a l'any passat, hem aconseguit que el percentatge hagi disminuït i que estiguem ara en un 67% de dones que continuen sense haver denunciat. Però continuem tenint una proporció més alta de dones que pateixen en silenci situacions de violència.

“Està costant molt més del que ens pensàvem en democràcia aconseguir la igualtat real entre homes i dones”

Les xifres donen lloc a reflexions. Les morts de les dones que sí que havien posat denúncies es podrien haver evitat?

D'aquest 33% de dones que sí que havien posat denúncies l'any passat ens trobem que en un 20% dels casos hi havia ordres de protecció en vigor. I això ens enfronta amb el que estem fent ara, és a dir, la reflexió sobre com es poden millorar els sistemes de protecció de les dones a les quals els jutges han atorgat una ordre de protecció perquè hi havia una situació de risc. Una ordre de protecció no és la garantia al cent per cent per a ningú. Sí que s'està demostrant que les 90.000 ordres de protecció que hi ha atorgades a tot Espanya ajuden a salvar moltes vides i a protegir el dret a la llibertat i a la integritat física de moltes dones, però encara tenim aquests casos. El primer repte dels poders públics és aconseguir que no mori cap dona en situació d'ordre de protecció.

I l'altre 80%?

Són persones que havien presentat una denúncia, però que no havien reclamat cap ordre de protecció, perquè era el primer cop que en posaven una, o que sí que havien sol·licitat l'ordre de protecció, però que al cap d'uns mesos havien demanat que no tingués cap efecte perquè havien reprès la convivència. Hi ha tres casos en què sense dir res a la

polícia ni al jutge les dones havien reprès la convivència i hi ha un percentatge també de retirada de denúncies, un altre problema de la violència de gènere que no succeeix en altres fenòmens delictius, perquè part de la idiosincràsia del problema és aquesta relació sentimental que uneix la víctima amb l'agressor.

Per què una dona retira una denúncia o aguanta tota la vida un marit així?

Hi ha una mica de tot. Hi ha violències puntuals que després desencadenen una violència màxima, com un homicidi, en què la dona no podia pensar que tindria lloc una situació tan irreversible. Hi ha dones que no han reaccionat en la primera situació d'acte violent i aleshores, quan es reitera, es crea una dependència emocional en què ella no té prou llibertat per poder decidir. La dependència emocional explica per què aquestes dones no poden prendre decisions amb llibertat que altres dones sí que prendríem. Per això la recuperació psicològica de les víctimes és tan important, perquè la denúncia no és la garantia que les dones se'n sortiran. I hem d'acceptar aquest percentatge de dones que sí que estan en situació de llibertat per poder decidir i que, pel que sigui, decideixen mantenir la relació i no separar-se.

Què passa amb la violència psicològica? Es denuncia? És fàcil per a un jutge dictaminar-ne una situació de risc?

És de les violències més difícils de provar. El Codi penal la preveu com un tipus específic i diferenciat de la violència física, perquè fins i tot pot ser més greu per a la salut de la dona i perquè és tan subtil que pot anar minvant l'autoestima. És la que costa més que la mateixa víctima reconegui, detecti i accepti, i un cop ho ha fet és més difícil de provar davant els serveis socials i sobretot en el terreny penal. A banda del testimoni de la víctima, cal la corroboració d'informes psicològics, psiquiàtrics o mèdics forenses. Els percentatges de denúncies demostren que de tots els actes violents aquest

“La violència psicològica és una de les més difícils de provar tot i que pot ser més greu per a la salut de la dona perquè pot anar minvant l'autoestima”

és dels que menys arriben als nostres jutjats, entre altres raons perquè en la cultura mèdica està molt assumit que quan hi ha violència física i la persona ha passat per l'ambulatori o l'hospital se n'ha de fer una còpia i enviar-la al jutjat de guàrdia, però no passa el mateix en la psíquica. Hi ha metges que continuen pensant que la confidencialitat amb la pacient no s'ha de trencar i ho mantenen en silenci. Estic convençuda que a Espanya i a Catalunya hi ha dones que són en mans de psicòlegs i psiquiatres per aquest motiu i no ho sabem.

La violència de gènere ha augmentat o ara es denuncia més?

Des que s'estan adoptant tantes mesures hi ha un increment de denúncies cada any. Els experts ho valorem positivament, perquè sabem que és un crim encara ara amb moltes xifres negres. Estem aconseguint que emergeixin situacions de violència que fa deu o quinze anys no s'haguessin denunciat, perquè ni les dones tenien els recursos que tenen ara ni tenien credibilitat en el sistema, perquè el sistema no estava preparat, i perquè durant molts anys la cultura imperant era aguantar. Ara, per sort, s'ha fet un procés molt important en el camí



cap a la independència i en la lluita per la igualtat real entre homes i dones. Gràcies als moviments feministes i les associacions de dones, hi ha moltes dones que estan fent el recorregut de dir prou i no estan disposades a aguantar més maltractaments.

L'evolució lògica seria que les dones denunciïn més i que els homes són menys violents?

Ja voldríem que fos així! A mesura que hi ha hagut aquesta evolució positiva la contradicció és que en paral·lel hi ha un sector d'homes que no han canviat els patrons culturals. Per això he dit de vegades que hi ha dones que en el camí cap a la llibertat perden la vida i que això fa vint anys no passava, perquè les dones no se separaven, les dones aguantaven en el matrimoni i ni tan sols plantejaven la separació. Un dels efectes que té la lluita per la independència és aquest repunt tan àlgid, tan absolutament desproporcionat i sanguinari que suposa tenir 12 dones mortes a Catalunya i 72 a Espanya l'any passat. No vull ser triomfalista, però tinc la convicció que, tot i que estem en un dels moments més alts de nombre de mortes, en algun moment aquest repunt baixarà.

Hi ha la percepció que en aquest repunt hi ha una contribució important de la comunitat estrangera que viu a Espanya. Què diuen les xifres sobre això?

Les xifres diuen que de les 72 dones mortes l'any passat el 40% eren víctimes estrangeres. En deu dels casos, els imputats són espanyols, però així i tot tenim un 35% d'imputats estrangers. Si fem la relació entre la població estrangera censada a Espanya, al voltant de 8 milions, i l'espanyola, uns 40 milions, les dones mortes estrangeres i els imputats estrangers hi estan sobrerrepresentats. Per tant, no hem de defugir que en el procés d'integració dels estrangers tenim un problema afegit: hi ha determinades cultures molt més endarrerides que la nostra en relació amb el masclisme i en la lluita per la llibertat real entre dones i homes, perquè algunes ni tan sols han qüestionat les situacions de discriminació. I això explica que hi hagi proporcionalment més maltractadors entre la població estrangera que entre la nacional. No ens n'hem de sorprendre, perquè les causes són culturals.

El que sí que sorprèn és que els estudis diuen que als països nòrdics també és un problema greu... Què passa?

És molt preocupant, efectivament, perquè fa molts més anys que tenen democràcia i molts més recorreguts en polítiques d'igualtat, però les xifres demostren que totes les societats de l'entorn europeu estan afectades com nosaltres, amb xifres desoladores. La igualtat formal fa més temps que la tenen resolta que no a Espanya, però de situacions de discriminació n'hi ha cada dia i en tots els àmbits i la persistència dels patrons culturals masclistes està més arrelada a la societat del que ens pensem, segurament perquè durant dècades la societat ha estat molt permissiva amb la violència masculina. Si a Espanya hi hagués 72 persones mortes per ETA, em pregunto si la societat no seria cada dia al carrer exigint mesures, perquè no es podria tolerar. I no és que comparï les dues xacres

“Si a Espanya hi hagués 72 persones mortes per ETA, em pregunto si la societat no seria cada dia al carrer exigint mesures, perquè no es podria tolerar”



Montserrat Comas va assistir a la sessió del Ple del Parlament que va aprovar la Llei. Foto: Isabel Muntané.

socials, perquè les causes són a les antípodes, però ho poso com a exemple del fet que malgrat que hem guanyat molt en sensibilització social, la implicació de la societat i els poders públics no és tan elevada o tan compromesa com en altres xacres socials, com pot ser el terrorisme. Això explica per què hi ha veïns d'una dona que ha mort que diuen "això es veia a venir". Així com ningú no dubta ni un minut de trucar a la policia quan veu un presumpte lladre que entra per la finestra del veí, no hi ha la mateixa comprensió que aquest és un fenomen delictiu que requereix la implicació dels familiars, dels veïns i de la societat i que no és ficar-se a casa de l'altre. En tant que és una vulneració de drets humans, et pertoca implicar-t'hi.

Es manté aquella mentalitat d'“ella s'ho ha buscat”?

Encara hi és, però crec que és minoritària. Però encara moltes persones pensen “allà ella”, “que ho resolgui ella” i “la culpa la té ella d'aguantar-ho”, sense analitzar que de vegades, quan la violència ja és reiterada, es crea una espiral en què si no és amb ajuda la realitat demostra que les dones no se'n surten.

“Hi ha homes encara al segle XXI que creuen que la parella és de la seva propietat”

I com és l'agressor?

No es pot parlar d'un sol perfil. Hi ha un denominador comú i és que en la majoria de casos actua per mantenir relacions de control, de poder o de discriminació.



Després ja hi ha unes diferències tan importants que ens han portat a dir als experts que en els maltractaments no hi ha fronteres, ni en l'edat, ni en la cultura social, ni els àmbits professionals, ni en els territoris. És un problema universal, que tenim a totes les societats. El denominador comú són els patrons masclistes. Hi ha homes encara al segle XXI que creuen que la parella és de la seva propietat.

Es la violència més primitiva? Més irracional?

No és irracional, perquè el maltractador en té plena consciència i això ho demostren els nostres estudis. Hi ha més condemnes per assassinats que homicidis i, per tant, planificació. Lluny del mite que els maltractadors actuen i maten perquè són bojos, l'últim estudi de l'Observatori demostra que només en un 20% de casos en el judici se'ls ha reconegut un atenuant per addicció a les drogues o a l'alcohol o per alguna malaltia o patologia de tipus psiquiàtric. El que vol dir és que de cada cent casos només vint tenen un atenuant, per tant, hi ha vuitanta homes, fets provats i sentències fermes, que quan van planificar el crim tenien plena consciència del mal que volien causar. I aquesta és l'explicació del perquè després s'entreguen. N'hi ha un percentatge altíssim que confessen i expliquen el que han fet, perquè és una manera de reafirmar que ho volien fer, ho han fet i ara que rebin el càstig que es mereixen.

Què es fa amb els agressors o què s'hauria de fer?

Catalunya, per sort, és la comunitat autònoma juntament amb el País Basc on tenim més avançada la reinserció social dels condemnats per violència de gènere. L'experiència que es va dur a terme a Catalunya de reclamar competències en l'àmbit penitenciari va fer que el Govern autonòmic assumís amb més compromís el vessant de compliment de pena, ja fos fora o dins del centre penitenciari. I això explica que també en violència de gènere el Govern català s'hagi preocupat de tenir programes formatius i de reinserció social dels maltractadors molt més avançats que els que hi ha a Espanya, on aquesta és una de les grans assignatures pendents de la llei integral. En els centres penitenciaris es fan programes específics per als maltractadors, però no per als condemnats que no han d'ingressar a la presó perquè és la primera condemna o la pena és inferior a dos anys. En canvi, a Catalunya sí que estan funcionant des de fa temps. La valoració és molt positiva en aquest vessant, perquè tot el que fem per recuperar els maltractadors condemnats és alhora un servei a les víctimes i, quan hi ha fills menors, als fills menors.

Deia abans que la llei catalana complementa l'espanyola. En quins àmbits?

Benvinguda la llei del Parlament, perquè ha fet una opció que a mi m'agrada molt, que és preveure tot tipus de violència de gènere. En té una visió molt més completa, perquè la violència que reben les dones per motius de gènere no finalitza en l'àmbit de la parella, sinó que també inclou els abusos sexuals o l'assetjament laboral, o la violència sexual al carrer i per desconeguts i per raons de ser dona. La llei és un complement, perquè hi ha competències que en ser d'àmbit estatal no poden ser abordades en la llei autonòmica, però la regulació que fa el projecte de llei per combatre la violència de gènere en el ter-

L'any passat Catalunya va ser una de les comunitats on es van presentar més denúncies per actes violents en l'àmbit de la parella o exparella.

Foto: Lali Sandiumenge.



reny preventiu, de l'educació, cultural, tota la creació de la xarxa social i de les ajudes socials, econòmiques i de recuperació integral de les víctimes, de totes les lleis autonòmiques que conec, aquesta és de les més avançades.

Per exemple?

Per exemple, perquè posa l'accent en una cosa en què jo estic molt d'acord, que és la importància que tenen els ens locals per la proximitat amb els problemes dels ciutadans i l'ajuda econòmica que han de rebre perquè la llei es pugui desplegar, sobretot en aquestes ciutats petites o pobles del món rural, on es demostra que hi ha tanta violència com al món urbà i on a les dones els costa trobar recursos. I una altra cosa que em sembla molt important i que millora la llei espanyola és que no vincula la prova de la violència de gènere a la presentació d'un ordre de protecció. Això és molt important, perquè és la crítica que s'ha fet a la llei espanyola, i que jo comparteixo. En canvi, en l'article 7 de la llei catalana s'estableixen una sèrie de possibles formes d'acreditar la violència més àmplies que l'ordre de protecció, i s'admet que hi ha situacions de violència en què ni les mateixes dones demanen ordre de protecció. La llei catalana té sàviament aquesta visió del fet que la denúncia penal no és l'única via de solució per a totes les dones.

Quina és la situació a Catalunya?

L'any passat Catalunya va ser la cinquena comunitat autònoma en presentació de denúncies per actes violents en l'àmbit de la parella o exparella en relació amb la taxa de població. Quina lectura en faig? Que tenim un problema tan important com a la resta de



comunitat autònomes, que la xifra d'onze dones mortes l'any passat és important per deduir que tenim un problema d'una gran envergadura. Voldria afegir que al meu entendre aquesta no és una lluita de dones contra homes, és una lluita de tota la societat i, per tant, com més implicació hi hagi d'homes millor, perquè és una lluita de tots contra la injustícia i la discriminació.

“Això és un càncer social i sóc molt conscient que ens costarà superar-lo”

Com a presidenta de l'Observatori, què voldria aconseguir? Quin és el seu somni?

Que algun dia siguem capaços de despertar-nos sense que hi hagi un assassinat a Espanya i a Catalunya. Crec que estem lluny d'aconseguir-ho, perquè el resultat de les lleis acostumen a ser irreversibles i segurs, però lents, i tenint en compte que això és un càncer social, sóc molt conscient que ens costarà superar-lo. És un combat a mitjà i llarg termini, però no és una utopia.

Una normativa per combatre la violència masclista, modificar els models existents i conscienciar la ciutadania

Lali Sandiumenge

Periodista

El Parlament aprova la Llei dels drets de les dones per a l'eradicació de la violència masclista. La nova normativa engloba totes les formes de violència que exerceixen els homes sobre les dones en qual sevol àmbit de la vida pública o privada i garanteix a les víctimes una xarxa d'atenció i recuperació integral independentment de si denuncien o no. La prevenció i la detecció precoç són dues de les armes per combatre les agressions i els abusos que pateixen les dones pel sol fet de ser-ho, modificar els models i els prejudicis existents i conscienciar la ciutadania d'aquesta xacra, que l'any passat va fer 12 víctimes mortals a Catalunya.

Fa just una dècada, el 18 de desembre de 1997, Ana Orantes, una dona maltractada de 60 anys, va morir en una petita localitat de Granada quan el seu exmarit la va cremar viva després de ruixar-la amb un bidó de gasolina. Dies abans, Orantes havia denunciat en un programa de la televisió autonòmica andalusa les agressions a què l'havia sotmès el marit al llarg de tots els anys de matrimoni. No va ser ni la primera ni l'última dona que va morir a mans de la parella a Espanya, però el seu cas, que van difondre els mitjans de comunicació, va convertir en un afer públic un drama, el de la violència masclista, que fins aleshores s'havia silenciada. Abans d'això, i com recorda l'advocada veterana Marisa Fernández, presidenta de la comissió penal i de violència de gènere de Dones Juristes, “quan les dones anaven a comissaria els deien ‘torni a casa’, i les multes per agressions eren inferiors a les de trànsit”.

El cas d'Ana Orantes va ser un detonant perquè l'Administració afrontés una problemàtica social que portaven bàsicament els col·lectius feministes, els sectors progressistes de l'advocacia i els serveis socials. Tamaia és una de les primeres associacions de dones que van començar a treballar a Catalunya. Va néixer el 1992, quan no hi havia gaires més recursos que els serveis socials d'atenció primària i una casa d'acollida de l'Ajuntament de Barcelona. “En quinze anys han passat moltes coses”, explica Beatriu Masià, una de les fundadores. “Hi ha hagut reformes en l'àmbit legal i s'han creat moltíssims



recursos d'atenció a les dones i, el més important, hem aconseguit fins a cert punt que la violència masclista passi de ser un problema privat a un problema públic”, subratlla. “I dic fins a cert punt perquè fins al dia que l'assassinat d'una dona no susciti el mateix rebuig social que un assassinat per part del terrorisme polític, encara ens mourem en aquesta ambivalència”.

El matís està justificat. A Espanya, la violència masclista causa més víctimes mortals que el terrorisme, però continua sent un motiu menor de preocupació dels ciutadans: segons el darrer baròmetre del CIS, publicat el desembre de 2007, els enquestats el situen en el setzè lloc dels problemes que hi ha a l'Estat, empatat amb els problemes relacionats amb la joventut i les crisis de valors, i molt després del terrorisme i ETA, l'atur, els problemes de caràcter econòmic o la immigració. Amb tot, i malgrat el que s'ha avançat en polítiques de gènere i igualtat, les dones continuen sent agredides o morint a mans d'homes de les maneres més brutals: apallissades, llençades al buit, a trets, asfixiades, degollades, atropellades, apunyalades... En alguns casos, després d'haver denunciat l'agressor; en altres, després d'anys de silenci. Les xifres no baixen, però no ho diuen tot. Les morts i les denúncies, sostenen els professionals, són la punta de l'iceberg. Segons l'Institut de la Mujer, 72 de les 92 dones que van morir a Espanya l'any passat de forma violenta van ser assassinades pel marits, exmarits, parelles, companys sentimentals o xicots. Catalunya no se'n salva: 12 dones mortes durant el mateix període.

“Fins al dia que l'assassinat d'una dona no susciti el mateix rebuig social que un assassinat per part del terrorisme polític, la violència masclista encara no haurà passat de ser un problema privat a un problema públic”, explica Beatriu Masià, una de les fundadores de l'associació Tamaia

Les iniciatives legislatives s'han multiplicat i les sancions s'han endurit, alhora que s'han introduït nous tipus delictius i se n'han modificat d'altres, que han passat de ser “faltas” a “delictes”. El desembre de 2004, el Parlament espanyol va donar llum verda per primer cop a una normativa específica, la Llei de mesures de protecció integral contra la violència de gènere. A Catalunya, el Govern de la Generalitat va aprovar el juliol de 2007 l'Avantprojecte de la Llei dels drets de les dones per a l'eradicació de la violència masclista, un text pioner en molts aspectes que suposa la concreció d'un dels compromisos del Pacte del Tinell i que es va redactar després de consensuar-lo amb grups de dones i recollir-ne les experiències, així com amb entitats municipals i els principals agents socials. La Llei, tramitada pel procediment d'urgència, es va votar el 16 d'abril passat i va obtenir el suport de tots els grups parlamentaris, i entrarà en vigor l'any vinent.

Marisa Fernández, de Dones Juristes, i Beatriu Masià, de Tamaia, són dues de les professionals que van participar en la redacció de la nova normativa. El procés participatiu es va desenvolupar entre l'octubre de 2005 i el gener de 2006, i va escoltar les aportacions de les 282 entitats de dones que componen el Consell Nacional de Dones, moltes de les quals s'han incorporat al text final. La Llei reconeix el paper històric dels grups de dones

Els infants, els grans oblidats

Els professionals coincideixen: els menors són els grans oblidats de les polítiques contra la violència masclista i són igualment víctimes i testimonis directes de la seva crueltat. I les conseqüències són múltiples, des de problemes de socialització, integració escolar i concentració a símptomes d'estrès posttraumàtic, com insomni, malsons, fòbies i ansietat, símptomes depressius, autoestima baixa, culpabilitat o interiorització de models violents.

Un dels primers que va fer sonar les alertes va ser l'organització Save the Children, que va fer públic el 2006 un informe titulat "Atenció als nens i les nenes víctimes de la violència de gènere" a Espanya, basat en entrevistes a mares i fills, professionals i institucions. "A mi em donen el cop, però a ell és a qui li fa més mal", afirma una de les testimonis.

Les seves conclusions confirmen les queixes. Hi ha "recursos escassos o nuls" específics a l'Estat espanyol per respondre a les necessitats dels fills de la violència. Entre les man-

cances, per exemple, l'organització mencionava la de registres sobre els menors que viuen en centres amb les mares, l'absència d'espais especials per a ells a les dependències judicials i policials i el fet que les cases d'acollida no accepten nens mascles més grans de dotze anys. Amb tot, reconeixia els esforços recents que estan duent a terme algunes administracions, i, en concret, els programes desenvolupats a Catalunya i València, que inclouen educadors especialitzats en menors en els centres d'atenció a les dones.

A falta d'estadístiques, l'Institut de Reinserció Social (IREs) ha dut a terme una recerca per analitzar el volum d'infants afectats per la violència masclista. La fundació catalana té des de 2001 a Girona i des de 2005 a Barcelona un servei municipal d'atenció a menors, anomenat Mentories, amb l'objectiu de reparar danys i evitar la repetició de conductes. L'any passat en va atendre 109 a Barcelona. Si es fa una extrapolació partint de les denúncies per maltractaments que es van presentar

i les associacions del moviment feminista, així com el dels ens locals i supralocals, pioners en el desplegament de mesures i serveis d'informació, atenció i suport a les dones en situació de violència.

Un concepte jurídic innovador

Una de les principals innovacions del text legal català és la conceptualització jurídica de la violència contra les dones. A diferència de la llei integral estatal, que parla de violència de gènere, la catalana utilitza expressament en el preàmbul l'expressió *violència masclista* i n'explica els motius: "perquè és el concepte que de forma més general defineix les conductes de domini, control i abús de poder dels homes sobre les dones", i hi afegeix que "és una violència que pateixen les dones pel sol fet de ser-ho". Alhora, la llei considera aquest tipus de violència una vulneració dels drets humans de les dones i un impe-



L'espai per a nens de l'associació Tamaia, que va ser una de les pioneres en l'atenció a les víctimes de la violència. Els fills poden patir conseqüències importants en el futur per haver estat testimonis de la crueltat del pare vers la mare.

Foto: Lali Sandiumenge.

a Catalunya el 2006 (20.239) i la mitjana de fills per dona atesa en el seus serveis d'atenció a dones maltractades (1,4), la fundació considera que almenys entre 26.000 i 30.000 menors pateixen a Catalunya violència a casa.

“Els infants que viuen aquest tipus de violència són víctimes directes de la problemàtica, tot i que estan pràcticament invisibilitzats i se'ls acostuma a considerar només víctimes col·laterals”, denuncia el document.

diment per assolir la plena ciutadania, l'autonomia i la llibertat. “La violència masclista no és una violència més”, subratlla Marta Selva, presidenta de l'Institut Català de les Dones (d'ara endavant, ICD), la institució que la Llei designa com a instrument vertebrador per fer front a la violència masclista. “L'enunciat de la Llei reconeix el dret de les dones a viure sense violència i compromet les institucions a fer-lo efectiu”.

“És una bona llei, però seré crítica”, adverteix Marisa Fernández, “perquè hem fet de la necessitat una virtut. A Catalunya no tenim competències en matèria penal i no hem castigat els homes perquè no podem. Però això té una conseqüència estupenda i és que és una llei pensada per a les dones. S'entén que les maneres d'eradicar la violència masclista passen per fomentar els drets de les dones i en aquest sentit és una llei molt àmplia”.

I és àmplia especialment en la manera com engloba totes les dones que viuen o treballen a Catalunya, independentment de la nacionalitat o situació administrativa i personal, i

com reconeix la diversitat d'abusos que pateixen les dones –físics, psicològics, sexuals i econòmics– i la varietat d'àmbits diferents i concrets, tant en l'espai públic com en el privat, en què es produeixen: de parella, familiar, laboral, social i comunitari. Hi falta només, segons el parer de Dones Juristes, la violència institucional, un concepte que l'ONU va definir el 1993 i que es refereix a la manera com els estats i les institucions no posen fi a la violència i ajuden a mantenir-la.

Amb l'enunciat i les previsions, la normativa busca també desmuntar alguns mites i estereotips i situar les coses al seu lloc. La violència masclista, diu, ha imposat un model de masculinitat que encara és valorat per parts de la societat com a superior i està profundament arrelat a les estructures socials. És una violència estructural, apunten les professionals, fruit de relacions de poder ancestrals que el patriarcat ha atorgat als homes i per això no té fronteres ni de raça, ni de religió, ni de classe social, ni de cultura, ni de territori. De les 72 dones mortes l'any passat a Espanya, per exemple, 43 eren espanyoles de diferents comunitats autònomes i 28 estrangeres; 18 tenien entre 21 i 30 anys, però 10 més de 64. "Encara està molt estesa la creença que aquesta violència passa majoritàriament a gent que té poca cultura, o que afecta les dones migrants, o que si les dones en aquesta situació aguanten és per alguna cosa, o que ells tenen alguna patologia", denuncia Masià.

Altres innovacions destacades de la Llei és que garanteix assistència jurídica, i ajudes i prestacions econòmiques per al procés de recuperació, i exigeix una formació especialitzada per als professionals que hi treballen. Molt important és crear una xarxa d'atenció i recuperació integral, que englobarà tots els recursos i serveis públics gratuïts per a l'atenció, l'assistència, la protecció, la recuperació i la reparació de les dones que pateixen o han

Les dones ho han de denunciar si volen, amb tota la informació possible i un bon assessorament per saber què significa iniciar un procés legal, i això inclou conèixer tots els recursos als quals poden accedir, perquè si no, poden posar-se en risc.

Foto: Lali Sandiumenge.





patit violència masclista en l'àmbit de Catalunya: serveis d'atenció telefònica personalitzada, serveis d'atenció i acolliment d'urgències, serveis temporals d'acolliment substituïts de la llar o serveis tècnics de punts de trobada. Dos criteris bàsics de la xarxa de recursos, apunta Selva, seran l'equilibri territorial i la celeritat de les intervencions. "L'objectiu", puntualitza, "és evitar la victimització secundària que incideix en la cronització".

La Llei introdueix un concepte novedós: crear un fons de garantia per cobrir l'impagament de les pensions alimentàries i compensatòries, quan la dona es trobi en situació de precarietat econòmica

Altres punts que també es destaquen de la normativa és que preveu posar en marxa mesures per facilitar l'accés a l'habitatge, garantir la formació ocupacional de les dones i, el més innovador, crear un fons de garantia de pensions per cobrir l'impagament de les pensions alimentàries i les pensions compensatòries, quan hi hagi una constatació judicial de l'incompliment i comporti una situació de precarietat econòmica. La Llei també s'ocupa de les dones que viuen situacions específiques que els dificulten l'accés als serveis i les prestacions, com la immigració, la prostitució, el món rural, la transsexualitat, la discapacitat, el virus d'immunodeficiència humana, l'ètnia gitana o el fet que estiguin en centres d'execució penal.

Sense denúncia

Un dels avenços més importants de la Llei, reivindicat a crits des dels grups de dones, és que no exigeix que la víctima denunciï l'agressor i disposi d'una ordre de protecció judicial per accedir als recursos, un dels aspectes més criticats de la llei espanyola. El text legal català amplia el ventall de mitjans d'identificació de les situacions de violència per accedir als drets d'atenció i reparació i, per exemple, reconeix com a prova un informe de l'ICD, dels serveis socials d'atenció primària, dels d'acolliment i recuperació, de les unitats especialitzades dins de les forces i cossos de seguretat o d'un metge o psicòleg col·legiat que certifiqui que la dona ha estat atesa en un centre sanitari per causa de maltractament o agressió masclista.

De fet, i tot i que cada cop hi ha més denúncies, la realitat demostra que només una tercera part de les dones mortes el 2007 a Espanya havien denunciat la violència i no ho havia fet cap de les 15 que van ser assassinades entre el gener i el principi de febrer d'aquest any. Els experts calculen *grosso modo* que només es denuncien un 10% de les agressions. Segons dades de l'ICD, elaborades a partir de les xifres del Departament d'Interior de la Generalitat (Mossos d'Esquadra, que engloben la violència domèstica) i el Ministeri de l'Interior (Instituto de la Mujer), el 2006 es van presentar 20.239 denúncies per maltractaments a Catalunya, contra les 15.018 de l'any anterior i les 13.242 de 2004. El 2001, per exemple, van ser només 4.263. Alhora, el 2006, es van incoar 6.764 ordres de protecció, de les quals 4.752 van ser adoptades i 1.852 denegades. Les estadístiques

Aplaudiments de diferents col·lectius de dones que han participat en l'elaboració de la Llei dels drets de les dones per a l'eradicació de la violència masclista i les conselleres Carme Capdevila i Marina Geli, al Parlament el 17 d'abril de 2008 quan es va aprovar la Llei.

Foto: Parlament de Catalunya.



també diuen que la mitjana d'anys de convivència abans de la denúncia supera els 13 anys i que després de denunciar, un percentatge important de dones no se separa.

“Insisteixen que denunciem, però jo no vaig denunciar mai el meu marit, perquè estava segura que si ho feia l'endemà el meu fill i jo desapareixeríem del mapa”, explica Felisa, una de les mentores de Tamaia, dones que han patit maltractaments, han passat per processos de recuperació i que participen públicament en activitats per sensibilitzar la societat contra aquesta xacra. “La meva advocada volia que ho denunciés. Jo volia que ell pagués, però me'n sentia incapaç, no volia ni imaginar què faria quan la notificació li arribés a casa. És molt fàcil de dir, però quan t'hi trobes estàs enfonsada, no tens ni forces ni energies i és molt arriscat”. C. M., una veïna del Baix Llobregat que va patir maltractaments físics i agressions verbals durant anys de matrimoni, explica al seu torn que quan va anar a comissaria, deu anys enrere, ningú no li va fer cas i la van enviar cap a casa. “Ja no hi vaig tornar més”, afegeix.

Les professionals coincideixen que el moment més perillós per a una víctima de la violència masclista és quan vol separar-se, i just abans i després de posar la denúncia, precisament perquè la violència masclista és un qüestió de poder i possessió. “No mates qui es queda amb tu, quan mates és perquè ella se'n va”, sentència Fernández. “Denunciar no vol dir que es resolgui el problema, sinó que se n'inicia un altre. El que caldria dir és que quan poses una denúncia s'inicia tot un procés, però no vindrà cap policia a casa a endur-se el teu marit”, afegeix Masià. “Les dones ho han de denunciar si volen, amb tota la informació possible i un bon assessorament per saber què significa iniciar un procés



Un nou pla de seguretat

Tothom coincideix que per eradicar la xacra de la violència masclista cal un plantejament integral des de tots els àmbits de la societat. També des de l'àmbit de la seguretat pública. “Tot el que es faci és poc. Tothom s'hi ha de mullar, perquè falta molt camí per recórrer”, assegura Alba García, responsable del Programa de Seguretat contra la Violència Masclista que el Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat va posar en marxa ara fa un any.

El programa té com a objectiu principal definir i implementar el model d'actuació policial unificat i estàndard per a l'atenció integral a les dones víctimes de qualsevol forma de violència masclista a tot el territori català i en totes les seves fases, des de la prevenció, la detecció de situacions de risc, l'atenció i la protecció. També vol promoure i reforçar la formació i l'especialització dels professionals dels cossos de policia local i Mossos d'Esquadra i impulsar la re-

cerca. “Hem d'analitzar què està passant a la societat catalana. A la policia arriba la fase final de l'agressió i hem de saber quins tipus de violència no arriben a comissaria”, subratlla García.

L'atenció a les víctimes per part dels Mossos d'Esquadra s'articula a través de les àrees bàsiques policials (ABP), dotades de Grups d'Atenció a les Víctimes (GAV) i oficines de relacions amb la comunitat (ORC). Pels GAV passen cada any més d'11.000 fets de violència de parella, es detenen al voltant de 5.000 presumptes agressors i es garanteixen més de 7.000 ordres de protecció. Però si fins ara es dedicaven bàsicament a atendre les víctimes de la violència de parella i familiar, el programa ha decidit ampliar la cobertura a totes les dones que pateixin violència masclista en qualsevol de les seves formes i àmbits, cosa que inclou la sexual i l'econòmica, la mutilació genital femenina o la prostitució forçada, i l'àmbit sociocomunitari i laboral.



A les noves comissaries dels mossos existeixen els Grups d'Atenció a les Víctimes de la Violència Masclista.

Foto: Lali Sandiumenge.

El moment més perillós per a una víctima és just abans i després de separar-se o de posar una denúncia.

Foto: Lali Sandiumenge.



legal en aquesta matèria, i això inclou conèixer tots els recursos socials i econòmics als quals poden accedir, perquè si no, les posem en risc”.

Informar, orientar i assessorar les dones en situació de violència és precisament l'objectiu del telèfon gratuït i confidencial que coordina l'ICD en diversos idiomes: des del català i el castellà al francès, anglès, àrab, xinès i rus. Durant el 2007 va rebre 10.428 trucades. El gener d'aquest any en va rebre 1.055, més per violència psíquica que física.

Aquesta també és una de les funcions principals dels Grups d'Atenció a les Víctimes (GAV) de la violència de gènere i familiar dels Mossos d'Esquadra, un model que es va implantant a totes les noves comissaries. L'any 2007 van recollir 11.146 denúncies de violència masclista en l'àmbit de la parella. “Sou víctimes de la violència domèstica quan us donen cops o empentes o patiu qualsevol altre mal físic; us forcen a mantenir relacions sexuals; us humilien constantment, insultant-vos i menyspreant-vos; us amenacen de fer-vos mal o de fer mal als vostres fills i éssers estimats; us restringeixen la llibertat amb un control social i econòmic excessiu; us assetgen, persegueixen o atemoritzen”, explica la pàgina web dels Mossos.

Una dona triga entre cinc i deu anys a assumir que és víctima de la violència de l'home que estima o que havia estimat

Antonia Moreno, cap del GAV d'Esplugues de Llobregat, a Barcelona, des de 2006, explica que la seva tasca engloba escoltar la víctima i assessorar-la sobre la situació, informar-la sobre els seus drets i els organismes que li poden oferir ajuda, aconsellar-la



sobre les mesures de seguretat i vigilar-ne el compliment i tramitar la denúncia corresponent. “Hi ha persones que estan en una problemàtica determinada i no tenen el coneixement o la capacitat de fer públic el seu problema. Aquí atenem les persones, els expliquem els seus drets, recollim la denúncia i els expliquem l'ordre de protecció i les conseqüències que pot tenir”, afirma. “Mirem si cal que sigui derivada a un altre servei, valorem el risc que pot tenir un cop presentada la denúncia i busquem mecanismes i recursos per protegir-la, i en funció dels delictes detenim la persona denunciada”.

Entre els factors que dissuadeixen les dones de denunciar o que les porten sovint a retirar la denúncia i demanar que es cancel·li l'ordre de protecció hi ha la por a l'agressor i la dependència emocional i/o econòmica. “La situació és molt complicada i en molts casos anul·la la capacitat de decisió de la dona”, sosté Moreno. Però també hi ha sovint una desconfiança de les víctimes cap al sistema de justícia. Tot i que la Llei integral espanyola de 2004 va promoure l'establiment de jutjats exclusius, especialitzats en violència de gènere, alguns professionals es queixen que estan desbordats i que hi ha manca de formació específica dels que hi treballen. L'objectiu dels jutjats exclusius, dels quals es van crear vuit l'any passat a Catalunya, és evitar la peregrinació judicial i gestionar alhora el procés civil i penal. “Pot semblar una contradicció, però si no detectem un risc per a la vida, anem al jutjat de família normal, perquè en tres mesos tindrem una sentència de separació”, assegura Marisa Fernández.

Dos eixos: prevenció i detecció

La Llei catalana incideix en el títol II en la recerca, prevenció i detecció precoç com a principis fonamentals per eradicar la violència masclista. “La prevenció”, explica Marta Selva, “es basa en la necessitat de generar la sensibilització social necessària perquè el conjunt del país reconegui l'existència d'aquesta xacra”. La detecció precoç, per la seva banda, preveu posar en marxa protocols més afinats a la sanitat, als serveis socials o a l'educació i obliga tots els professionals d'aquests sectors a intervenir quan tinguin coneixement d'una situació de risc o una evidència. “Abans una dona deia que havia caigut per les escales, ara ja ningú no s'ho creu”, comenta Selva. El principi de la coeducació, recollit en el capítol 4, ha de garantir a les aules una formació integral que disminueixi el sexisme.

Un consell vàlid per a les noies joves seria: “El primer cop que el vostre xicot o company us digui ‘gordis’ o ‘feas’, fugiu!”

L'ICD ha posat en marxa diverses campanyes mediàtiques de prevenció i sensibilització per a adolescents i joves de 14 a 25 anys, com “Talla amb els mals rotllos”, que el 2005 va difondre un spot de la directora de cinema Isabel Coixet. L'eslògan de la campanya l'any passat va ser “L'amor ha de ser lliure de masclismes, bronques i gelosia”. L'objectiu, assegura l'ICD, és fer-los arribar missatges que els ajudin a detectar i allunyar-se de conductes de domini, possessió, control i agressivitat, que les noves generacions continuen repro-

duint. Alhora, l'ICD i la Secretaria General de Joventut organitzen tallers de formació per a joves de 19 a 29 anys, que es converteixen al seu torn en agents educatius dels tallers en els centres de secundària. També Tamaia organitza xerrades als instituts.

Marisa Fernández recorda el consell que va donar Carme Valls, exdiputada del Parlament català pel grup Socialistes-Ciutadans pel Canvi, a les noies durant una xerrada a la Universitat. “Els va dir: ‘El primer cop que el vostre xicot o company us digui *gordis* o *feas*, fugiu!’”, explica. “Aquest seria l'èxit, amb mesures de sensibilització, de recerca, de detecció. Quan les dones vénen a mi, ja anem al jutjat. I l'èxit de l'actuació seria no arribar-hi”. Però una dona triga per terme mitjà entre cinc i deu anys a assumir que és víctima de la violència de l'home que estima o que havia estimat. “La tendència, al principi, és disculpar la parella:

Tractar els maltractadors

Sembla una paradoxa, però una dona corre més risc de ser assassinada per la seva parella que per un estrany. No és una qüestió de races, religions, classe social o territoris: de maltractadors n'hi ha i n'hi ha hagut a tot arreu. És la cultura del masclisme, molt arrelada a totes les societats. És una conducta intolerable que s'aprèn. Però què passa amb els agressors? En són conscients? Poden canviar? Heinrich Geldschläger, psicòleg especialista en maltractadors, assegura que no hi ha garanties, però sí possibilitats.

Geldschläger sap del que parla. És el responsable del Servei d'Atenció als Homes que Maltracten de l'Institut de Reinserció Social (IReS), una de les institucions pioneres a l'Estat espanyol pel que fa a l'atenció als agressors. La fundació catalana el va posar primer en marxa a Girona el 1998, el va obrir a Barcelona el 2000 i el va consolidar el 2005 com a part d'un servei de suport a la violència de gènere en l'àmbit familiar de l'Ajuntament de la ciutat. El SAHM, que va atendre un centenar d'homes el 2006, és un servei gratuït i voluntari. L'IReS preveu obrir-ne un altre aviat, aquest cop adreçat als homes condemnats i per ordre judicial.

“L'objectiu del programa no és treballar per als homes, sinó treballar amb els homes per incrementar la seguretat de les dones i els fills. I això s'ha d'entendre bé”, matisa Geldschläger, conscient de les veus crítiques que consideren que els recursos s'haurien de destinar a les víctimes i no als agressors. Però, de fet, la iniciativa va sorgir, en part, de les demandes de les dones, que es queixaven que els homes no feien res per deixar la violència. “S'ha de ser realista”, afegeix Geldschläger, “un percentatge important de dones no se separen malgrat la violència i un percentatge que se separen hi acaben tornant. I ells tenen una capacitat sorprenent per tenir noves parelles i en alguns casos repeteixen patrons de conductes”.

El servei inclou una fase d'acollida, en què es treballa de forma individual, i un període, que pot durar sis mesos, en què s'assisteix un cop per setmana a una reunió de grup. Molts dels homes hi arriben, després d'anys de violència, pressionats per les parelles, amb l'objectiu de salvar la relació, però no perquè siguin conscients que tenen un problema. “Treballem la responsabilització, que es facin càrrec de la violència que exerceixen i de les conseqüències.



avui ha tingut un mal dia”, apunta Fernández. “Amb tot, les dones en són més conscients que abans i aguanten menys”.

També els ajuntaments i les associacions de veïns duen a terme activitats per sensibilitzar la població contra la violència masclista. Aquest és el cas de la xerrada que va tenir lloc al municipi de Sant Just Desvern, a Barcelona, el gener passat, en la qual va participar la mossa d'esquadra Antònia Romero i el cap de la Policia Local, Joan Ramon Fabra. Tots dos van insistir en la necessitat que tothom s'impliqui en aquesta xacra. “És important que recalquem què pot fer el ciutadà. Si hi ha persones del nostre entorn en les quals detectem un risc, cal que les orientem, cap a la policia o els serveis socials, perquè seria interessant que poguéssim actuar abans”, subratlla Fabra. Moreno recorda que no



Heinrich Geldschläger, psicòleg especialista en maltractadors, assegura que molts dels homes busquen ajuda després d'anys de violència, pressionats per les parelles, però no perquè siguin conscients que tenen un problema.

Foto: Lali Sandiumenge.

Es tracta de desconstruir els discursos de justificació i d'excusa: l'alcohol, l'estrès de la feina, és que ella em treu de polleguera... I ajudar-los a posar-se en el lloc de les dones i els fills”.

La rehabilitació dels homes que maltracten és massa nova a Espanya com perquè se'n puguin treure grans estadístiques i conclusions.

Segons Geldshläger, la meitat dels homes que arriben a l'IREs ho deixen aviat. “Un de cada dos o de cada tres que acaben són èxits”, subratlla. “Un altre èxit és que la dona es pugui separar amb més tranquil·litat. Però hi ha un percentatge d'homes que no canvien i la gran majoria no vindran mai”, admet. “S'ha de fer. Està sent útil i podria ser-ho més”.

només les víctimes poden posar la denúncia, sinó qualsevol persona que hagi estat testimoni de violència. “Ens hi hem d’impli-car tots. Hem de reaccionar i informar, trucar als telèfons d’emergència”, afegeix. “Els meus veïns ens sentien, però mai no van fer res”, lamenta Felisa al seu torn.

La normativa posa en marxa noves mesures informatives i estratègies de sensibilització, prevenció i detecció, que les administracions catalanes hauran d’impulsar. L’objectiu és modificar els “mites, models i prejudicis existents”. En aquest sentit, consagra un capítol als mitjans de comunicació i especialment als que depenen de la Generalitat, als quals prohibeix la realització i difusió de continguts i anuncis publicitaris que en el tractament o posada en escena justifiquin, banalitzin o incitin la violència masclista, o que tàcitament vehiculin missatges sexistes i misògins. Per contra, caldrà afavorir continguts que promoguin els drets de les dones i que facin ben visibles les seves aportacions a la societat.



Alicia Moriana, cap de l'Àrea Tècnica de Proximitat i Seguretat Ciutadana que coordina els grups d'atenció a la víctima i la diputada Mercè Civit, ponent de la Llei del grup IC-EUiA, al Parlament.

Foto: Isabel Muntané.

Annex a la Llei

Terminologia de la Llei

Sensibilització: accions pedagògiques i/o comunicatives encaminades a produir canvis i/o modificacions en l’imaginari social, que permeten avançar en la tolerància zero envers la violència masclista i la seva eradicació.

Prevenció: accions encaminades a evitar o reduir la incidència de la problemàtica de la violència masclista mitjançant la reducció dels factors de risc, impedit-ne així la normalització; i sensibilitzar la ciutadania, especialment les dones, que cap forma de violència és justificada ni tolerable.

Detecció: posada en funcionament de diferents instruments teòrics i tècnics que permeten identificar i fer visible la problemàtica de la violència masclista, tant si apareix de



forma precoç com de forma estable. La detecció permet saber en quines situacions s'ha d'intervenir, per tal d'evitar-ne el desenvolupament i la cronicitat.

Atenció: accions destinades a una persona per tal de superar les situacions i les conseqüències generades per l'abús en els àmbits personals, familiars i socials, tot garantint la seguretat i facilitant la informació necessària sobre els recursos i/o els procediments per resoldre la situació.

Recuperació: etapa del cicle personal i social per la qual passa una dona que ha viscut situacions de violència; mitjançant aquesta es produeix el restabliment de tots els àmbits malmesos per la situació viscuda.

Reparació: mesures preses pels diversos organismes i agents responsables de la intervenció en l'àmbit de la violència masclista (jurídiques, econòmiques, socials, laborals, sanitàries, educatives, etc.) que contribueixen al restabliment de tots els àmbits malmesos per la situació viscuda.

Victimització secundària (o revictimització): maltractament addicional produït a les dones que es troben en situacions de violència masclista com a conseqüència directa o indirecta dels dèficits –quantitatius i/o qualitius– de les intervencions que han dut a terme els organismes responsables així com les actuacions desencertades provinents d'altres agents implicats.

Precarietat econòmica: percepció d'ingressos iguals o inferiors a l'indicador de renda de suficiència de Catalunya que s'estableix anualment.

Lali Sandiumenge

Periodista i fotògrafa, especialitzada en informació social i internacional. Ha col·laborat en diferents mitjans de comunicació catalans, de premsa escrita, ràdio i televisió. Va ser corresponsal del diari AVUI a Lima, Brussel·les i Rabat. Aquests darrers tres anys ha treballant des del Caire com a freelance.

El Parlament obert per a tothom

Isabel Muntané

Periodista

Els ciutadans i ciutadanes poden visitar durant tots els caps de setmana i dies festius de l'any (excepte l'1 de maig, el mes d'agost, el 25 i 26 de desembre, i l'1 de gener), el Parlament de Catalunya. Aquesta iniciativa, que s'emmarca en el programa "El Parlament obert", té per objectiu donar a conèixer una institució que representa el poble de Catalunya, la qual cosa el situa en una posició central en el sistema institucional de l'autogovern del país.

Les persones que visitin el Parlament podran passejar pel Saló de Sessions on es reuneixen els diputats i diputades per tenir-hi les sessions plenàries; baixar per la imponent escala d'honor, de marbre blanc; recórrer el Saló dels Canelobres amb la característica il·luminació que li dóna nom, i el Saló de Passos Perduts; o veure de prop la rotunda on s'exposa el quadre *7 de novembre*, d'Antoni Tàpies. També podran visitar les sales de comissions i de Mesa i Junta de Portaveus, el despatx oficial del president del Parlament i el del de la Generalitat, i la sala on es fan les conferències de premsa.

Les visites, lliures i gratuïtes, es podran fer entre les deu del matí i les set de la tarda els dissabtes i de les deu a les dues del migdia els diumenges i festius. A més, les persones





Els dos primers caps de setmana de portes obertes van visitar el Parlament prop de 6.800 persones.

Foto: Parlament de Catalunya.

visitants podran escollir entre recórrer l'edifici de forma guiada o optar per una visita pel seu compte i seguir un itinerari marcat, amb plafons informatius sobre la cambra, la seva història, l'estructura i les funcions.

Fins ara el Parlament feia una jornada de portes obertes un cop l'any, els dies 11 i 12 de setembre, amb motiu del Dia Nacional de Catalunya, i visites concertades de grups de dilluns a divendres, que també es continuaran fent. Durant l'any 2007 van visitar el Parlament 51.041 persones, d'aquests visitants, 5.278 van ser en les jornades de portes obertes de l'11 i 12 de setembre, i la resta van ser visites concertades de grups d'estudiants i d'altres grups d'adults.

De l'antic arsenal a la seu parlamentària actual

El Parlament de Catalunya, un dels més antics del món, té la seu al parc de la Ciutadella i ocupa l'arsenal de la fortalesa que Felip V va fer construir per controlar la ciutat després de sotmetre Catalunya l'11 de setembre de 1714. L'any 1869 el general Prim va donar el conjunt de la ciutadella a la ciutat, i es van enderrocar les muralles i la major part de les construccions per fer-hi el parc. D'aquella ciutadella militar, avui se'n conserven només tres edificis: l'arsenal, avui seu parlamentària; el palau del governador, avui IES Verdaguer, i la capella, avui parròquia militar.

L'any 1889, l'Ajuntament va adaptar l'arsenal com a palau reial perquè els reis d'Espanya tinguessin una seu a la ciutat comtal, però mai no van arribar a utilitzar-lo. El 1900 es va destinar l'edifici a museu municipal d'art, i el 1932 es va cedir com a seu del Parlament, que hi va tenir la primera sessió constitutiva el 6 de desembre d'aquell any. L'any 1939, amb la victòria franquista, l'edifici va recuperar l'ús de caserna, però a partir del 1945 va recuperar la funció de museu. El 1980 l'Ajuntament va cedir el palau per al restabliment de la cambra, i el 1999 el va donar definitivament a la Generalitat com a seu del Parlament.

Resums
Resúmenes
Resumits
Abstracts
Résumés

Resums

La participació de les comunitats autònomes en institucions de l'estat en els nous estatuts d'autonomia

Els nous estatuts d'autonomia, aprovats a partir de 2006 (de la Comunitat Valenciana, Catalunya, Andalusia, Illes Balears, Aragó i Castella-Lleó) han introduït, en major o menor mesura, previsions sobre la participació de les comunitats respectives en institucions i organismes de l'Estat. Aquestes previsions, però, són molt diverses, tant per l'amplitud com per la intensitat de la participació autonòmica que contemplen. Aquesta circumstància planteja la primera qüestió que aborda aquest treball: la diversitat o la generalització uniforme de la participació autonòmica en les institucions i organismes estatals.

La segona qüestió que es tracta és la del valor dels propis preceptes estatutaris que contenen aquestes previsions de participació, atès que constitueixen de fet mandats al legislador estatal. Això porta a tractar també la relació entre aquestes normes de característiques tan singulars que són els estatuts d'autonomia i les lleis estatals, especialment les de caràcter orgànic. I finalment, l'article exposa de manera molt sintètica el "model català" de participació en les institucions i organismes de l'Estat (Tribunal Constitucional, Consell General del Poder Judicial i altres organismes, especialment de caràcter econòmic i social, definits segons criteris diversos), en ser l'Estatut de Catalunya el que conté unes previsions més completes en aquest àmbit. Aquest model es defineix bàsicament a partir de tres elements: l'afirmació de la facultat de participació de la comunitat en la designació dels membres de certes institucions i organismes, bé nomenant representants o bé intervenint en el procés de designació dels seus membres; la delimitació de les institucions i organismes respecte dels quals es projecta aquesta facultat; la remissió al legislador estatal per a concretar aquesta participació i les seves modalitats.

Els instruments de les relacions intergovernamentals

Les relacions intergovernamentals sorgeixen en qualsevol estat políticament descentralitzat, perquè el poder central i els ens territorials han d'abordar múltiples problemes que no poden resoldre de manera separada. Després de gairebé trenta anys d'Estat autonòmic, aquestes relacions han tingut un desenvolupament peculiar, si es comparen amb altres països europeus amb un nivell de descentralització similar. En el nostre sistema hi ha tres dinàmiques molt diferents, que plantegen problemes també diversos.

D'una banda, s'ha produït un desenvolupament bastant notable dels instruments de col·laboració vertical (Estat-CA). La varietat de fórmules cooperatives que hi ha en el nostre sistema i la seva progressiva "normativització" és habitual també en altres països. Sí que constitueix un tret privatiu de l'Estat autonòmic el doble desenvolupament d'aquestes relacions en clau de multilateralitat i bilateralitat. La forma d'actuació majoritària és multilateral, amb el que comporta la multilateralitat com a forma de participació del con-

junt en decisions generals. Les conferències sectorials, l'instrument de col·laboració més important i estable, tenen caràcter multilateral, igual com el tenen els plans i els programes conjunts i la majoria de convenis verticals que en surten. El reconeixement en els nous estatuts d'autonomia de les comissions bilaterals, seguint l'Estatut català, ha obert un debat sobre la bilateralitat i les vies específiques de col·laboració entre l'Estat i una comunitat. Les noves comissions bilaterals han començat tot just la seva etapa i poden ser un complement d'una xarxa de mecanismes cooperatius multilaterals.

En segon terme, hi ha una acusada precarietat dels instruments horitzontals (entre CA). A diferència d'altres països europeus, a Espanya no hi ha conferències sectorials en què només assisteixin les comunitats. La mateixa Conferència de Presidents, en altres països de configuració exclusivament horitzontal, és aquí un òrgan entre l'Estat i les CA. El nombre de convenis horitzontals subscrits és eloqüent: en els últims vint-i-cinc anys, els convenis entre CA amb prou feines arriben a trenta, mentre que els que s'han signat amb l'Estat superen els 10.000. Es tracta d'una situació estranya davant els sistemes del nostre entorn, on aquest instrument és una cosa molt habitual. La col·laboració entre CA pot aportar molts avantatges, però no s'estan aprofitant a l'Estat autònom. L'actual règim constitucional no ajuda a fomentar els convenis entre CA, però sobretot falta una cultura de la col·laboració entre les mateixes CA.

I, en tercer lloc, en aquest escenari ha irromput la Conferència de Presidents, amb les incògnites que planteja. La seva creació representa l'aparició per primera vegada en el sistema espanyol d'un òrgan de col·laboració intergovernamental de primer nivell, com els que hi ha ja en altres països del nostre entorn. Aquesta constitució representa un element de normalitat institucional, en crear un espai de diàleg, debat i cooperació inexistents fins al moment. De moment, la Conferència està cridada a ser un fòrum on es pot tractar qualsevol tema, una cosa important, perquè els processos cooperatius són normalment sectorials. De moment, la seva funció bàsica ha estat de consulta, debat i participació de les CA en el disseny de la política governamental que pugui afectar-ne les competències. El repte principal de la Conferència de Presidents és aconseguir-ne la consolidació en el panorama institucional. La regulació de la Conferència pot escurçar espais, però l'experiència d'altres països europeus avala que la distinció entre institució i partit ha estat bàsica per arribar a acords, demostrar-ne la utilitat i consolidar aquests òrgans de col·laboració intergovernamental al màxim nivell.

La regulació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya

L'atenció sobre la nova regulació estatutària de les relacions entre la Generalitat i l'Estat s'ha centrat essencialment en la qüestió de la bilateralitat. El propòsit d'aquest article és explicar que l'aportació de l'Estatut en aquest àmbit va molt més enllà d'això i pretén donar un desenvolupament general al marc de relacions intergovernamentals i garantir la seva efectiva aplicació.

Un dels principals trets del sistema de relacions intergovernamentals que dissenya l'Estatut és el de la incorporació del concepte de participació com a diferenciat del de cooperació, que s'estén al moment d'adopció de les decisions (i no només al de la seva execució) i que es caracteritza per la seva exigibilitat. L'autor estudia les característiques de la participació i analitza la seva potencialitat.

L'altre eix de l'article és l'estudi de l'element de la bilateralitat. L'autor advoca per la seva contextualització en el marc de la naturalesa de l'Estatut com a norma institucional bàsica d'una Comunitat, de manera que un Estatut no pot excloure que altres puguin preveure una interlocució equivalent amb l'Estat en el mateix àmbit. En conseqüència, l'autor sosté que la canalització procedimental de la participació bilateral pot ser, a més de bilateral, conjunta o multilateral, en aquells casos que concorrin una pluralitat de previsions estatutàries que prevegin la participació bilateral en un mateix àmbit. Així mateix, subratlla el caràcter de garantia subsidiària dels canals bilaterals pels casos que el canal multilateral no funcioni satisfactòriament.

Per últim, l'autor subratlla que el sistema de participació estatutari, que combina previsions generals amb concretes garanties en sectors i òrgans diversos, no s'esgota en la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, i que és urgent assegurar que no sigui aquesta la única eina de cooperació. En aquest sentit, l'autor conclou analitzant una sèrie de formes novedoses de cooperació que venen a enriquir el marc cooperatiu.

Resúmenes

La participación de las comunidades autónomas en instituciones del Estado en los nuevos estatutos de autonomía

Los nuevos estatutos de autonomía, aprobados a partir de 2006 (de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Islas Baleares, Aragón y Castilla y León) han introducido, en una medida u otra, previsiones sobre la participación de las comunidades respectivas en instituciones y organismos del Estado. Estas previsiones, sin embargo, son muy diversas, tanto por la amplitud como por la intensidad de la participación autonómica que contemplan. Esta circunstancia plantea la primera cuestión de la que trata este trabajo: la diversidad o la generalización uniforme de la participación autonómica en las instituciones y los organismos estatales.

La segunda cuestión que se trata es la del valor de los propios preceptos estatutarios que contienen estas previsiones de participación, dado que constituyen, de hecho, mandatos para el legislador estatal. Ello conlleva tratar también la relación entre estas normas de características tan singulares, los estatutos de autonomía y las leyes estatales, especialmente las de carácter orgánico. Y finalmente el artículo expone de forma muy sintética el modelo catalán de participación en las instituciones y los organismos del Estado (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial y otros organismos, especialmente de carácter económico y social, definidos según varios criterios), al ser el Estatuto de Cataluña el que contiene unas previsiones más completas en este ámbito. Este modelo se define básicamente a partir de tres elementos: la afirmación de la facultad de participación de la comunidad en la designación de los miembros de ciertas instituciones y organismos, bien con el nombramiento de representantes o bien con la intervención en el proceso de designación de sus miembros; la delimitación de las instituciones y de los organismos respecto a los que se proyecta esta facultad, y la remisión al legislador estatal para concretar esta participación y sus modalidades.

Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales

Las relaciones intergubernamentales surgen en cualquier Estado políticamente descentralizado, porque el poder central y los entes territoriales deben abordar múltiples problemas que no pueden resolver por separado. Tras casi treinta años de Estado autonómico, estas relaciones han tenido un desarrollo peculiar, si se comparan con otros países europeos con un nivel de descentralización similar. En nuestro sistema, hay tres dinámicas muy distintas, que plantean problemas también diversos.

Por un lado, se ha producido un desarrollo bastante notable de los instrumentos de colaboración vertical (Estado-CA). La variedad de fórmulas cooperativas que hay en nuestro sistema y su progresiva “normativización” es habitual también en otros países. Sí constituye un rasgo privativo del Estado autonómico el doble desarrollo de esas relaciones en

clave de multilateralidad y bilateralidad. La forma de actuación mayoritaria es multilateral, con lo que comporta la multilateralidad como forma de participación del conjunto en decisiones generales. Las conferencias sectoriales, el instrumento de colaboración más importante y estable, tienen carácter multilateral, al igual que lo tienen los planes y programas conjuntos y la mayoría de convenios verticales que salen de ellas. El reconocimiento en los nuevos estatutos de autonomía, siguiendo al Estatuto catalán, de las comisiones bilaterales, ha abierto un debate sobre la bilateralidad y las vías específicas de colaboración entre el Estado y una comunidad. Las nuevas comisiones bilaterales han empezado justo su andadura y pueden ser un complemento de una red de mecanismos cooperativos multilaterales.

En segundo término, hay una acusada precariedad de los instrumentos horizontales (entre CA). A diferencia de otros países europeos, en España no existen conferencias sectoriales a las que solo acudan las comunidades. La propia Conferencia de Presidentes, en otros países de configuración exclusivamente horizontal, es aquí un órgano entre el Estado y las CA. El número de convenios horizontales suscritos es elocuente: en los últimos veinticinco años, los convenios entre CA apenas llegan a treinta, mientras que los firmados con el Estado superan los 10.000. Se trata de una situación extraña frente a los sistemas de nuestro entorno, donde este instrumento es algo muy habitual. La colaboración entre CA puede aportar muchas ventajas, pero no se están aprovechando en el Estado autonómico. El actual régimen constitucional no ayuda a fomentar los convenios entre CA, pero sobre todo falta una cultura de la colaboración entre las propias CA.

Y, en tercer lugar, en ese escenario ha irrumpido la Conferencia de Presidentes, con las incógnitas que plantea. Su creación representa la aparición por primera vez en el sistema español de un órgano de colaboración intergubernamental de primer nivel, como los que existen ya en otros países de nuestro entorno. Su constitución representa un elemento de normalidad institucional, al crear un espacio de diálogo, de debate y de cooperación inexistente hasta el momento. Por lo pronto, la Conferencia está llamada a ser un foro donde es posible tratar cualquier tema, algo importante, porque los procesos cooperativos son normalmente sectoriales. Por el momento, su función básica ha sido de consulta, debate y participación de las CA en el diseño de la política gubernamental que pueda afectar a sus competencias. El reto principal de la Conferencia de Presidentes es lograr su consolidación en el panorama institucional. La regulación de la Conferencia puede acortar espacios, pero la experiencia de otros países europeos avala que la distinción entre institución y partido ha sido algo básico para llegar a acuerdos, demostrar su utilidad y consolidar estos órganos de colaboración intergubernamental al máximo nivel.

La regulación de las relaciones de la Generalitat con el Estado en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña

La atención sobre la nueva regulación estatutaria de las relaciones entre la Generalitat y el Estado se ha centrado esencialmente en la cuestión de la bilateralidad. El propósito de

este artículo es explicar que la aportación del Estatuto en este ámbito va mucho más allá de eso y pretende dar un desarrollo general en el marco de relaciones intergubernamentales y garantizar su efectiva aplicación.

Una de las principales características del sistema de relaciones intergubernamentales que diseña el Estatuto es el de la incorporación del concepto de participación, diferenciado del de cooperación, que se extiende al momento de adopción de las decisiones (y no solo al de su ejecución) y que se caracteriza por su exigibilidad. El autor estudia las características de la participación y analiza su potencialidad.

El otro eje del artículo es el estudio del elemento de la bilateralidad. El autor aboga por su contextualización en el marco de la naturaleza del Estatuto como norma institucional básica de una comunidad, de forma que un Estatuto no puede excluir que otros puedan prever una interlocución equivalente con el Estado en el mismo ámbito. En consecuencia, el autor sostiene que la canalización procedimental de la participación bilateral puede ser, además de bilateral, conjunta o multilateral, en aquellos casos en los que concurra una pluralidad de previsiones estatutarias que contemplen la participación bilateral en un mismo ámbito. Asimismo, subraya el carácter de garantía subsidiaria de los canales bilaterales para los casos en los que el canal multilateral no funcione satisfactoriamente.

Por último, el autor subraya que el sistema de participación estatutario, que combina previsiones generales con concretas garantías en sectores y órganos diversos, no se agota en la Comisión Bilateral Generalitat-Estat, y que es urgente asegurar que no sea esta la única herramienta de cooperación. En este sentido, el autor concluye con el análisis de una serie de formas novedosas de cooperación que vienen a enriquecer el marco cooperativo.

Resumits

Era participacion des comunitats autonòmes en institucions der Estades nauis estatuts d'autonomia

Es nauis estatuts d'autonomia, aprovadi a compdar de 2006 (dera Comunitat Valenciana, Catalonha, Andalusia, Isles Balears, Aragon e Castelha e Leon) an introdusit, en ua mesura o ua auta, previsionis sus era participacion des comunitats respectives en institucions e organismes der Estat. Aguestes previsionis, maugrat açò, son fôrça diuèrses, tant pera amplor coma pera intensitat dera participacion autonòmica que contemplan. Aguesta circumstància somet eth primèr ahèr que ne tracte aquest trabalh: era diuersitat o era generalizacion unifôrma dera participacion autonòmica enes institucions e es organismes estataus.

Eth dusau ahèr que se tracte ei eth deth valor des pròpris precèptes estatutaris que contien aquestes previsionis de participacion, atengut que constituïssen, de hèt, mandats entath legislador estatau. Açò compòrte tractar tanben era relacion entre aquestes normes de caracteristiques tan singulares, es estatuts d'autonomia e es leis estataus, mès que mès es de caractèr organic. E fin finau, er article expausa de forma fôrça sintetica eth modèl catalan de participacion enes institucions e es organismes der Estat (Tribunau Constitucionau, Conselh Generau deth Poder Judiciu e d'auti organismes, mès que mès de caractèr economic e social, definidi segons diuèrsi critèris), en tot èster er Estatut de Catalonha eth quau conten ues previsionis mès complètes en aquest encastre. Aquest modèl se definís basicaments a compdar de tres elements: era afirmacion dera facultat de participacion dera comunitat ena designacion des membres de cèrtes institucions e organismes, ben damb eth nomentament de representants o ben damb era intervencion en procès de designacion des sòns membres; era delimitacion des institucions e des organismes respècte as que se projècte aquesta facultat, e era remission ath legislador estatau entà concretar aquesta participacion e es sues modalitats.

Es estruments des relacions intergovernamentals

Es relacions intergovernamentals sorgissen en quinsevolhe Estat politicaments descentralizat, pr'amor qu'eth poder centrau e es entitats territoriaus les cau abordar multiples problèmas que non pòden resòlver per separat. Dempús de lèu trenta ans d'Estat autonòmic, aquestes relacions an agut un desvolopament peculiar, se se comparen damb d'auti païsi europèus damb un nivèu de descentralizacion similar. En nòste sistèma, i a tres dinàmiques fôrça distintes, que pausen problèmas tanben diuèrsi.

D'ua banda, s'a produsit un desvolopament fôrça notable des estruments de collaboracion verticau (Estat-CA). Era varietat de formules cooperatives que i a en nòste sistèma e era sua progressiua "normativizacion" ei abituau tanben en d'auti païsi. Òc que constituís un trèt privatiu der Estat autonòmic eth doble desvolopament d'aquestes relacions

en clau de multilateralitat e bilateralitat. Era forma d'accion majoritària ei multilaterau, damb çò que compòrte era multilateralitat coma forma de participacion deth conjunt en decisions generaus. Es conferéncias sectoriaus, er estrument de collaboracion mès important e estable, an caractèr multilaterau, atau coma l'an es plans e programes conjunts e era majoria de convènis verticaus que gessen d'eres. Era reconeishença enes nau estatuts d'autonomia, en tot seguir ar Estatut catalan, des comissions bilateraus, a daurit un debat sus era bilateralitat e es vies especificques de collaboracion enter er Estat e ua comunitat. Es naues comissions bilateraus qu'an començat just era sua marcha e pòden èster un complement d'un hilat de mecanismes cooperatius multilateraus.

En dusau tèrme, i a ua acusada precarietat des estruments orizontaus (entre CA). A diferéncia d'auti païsi europèus, en Espanha non existissen conferéncias sectoriaus as qué sonque i vagen es comunitats. Era pròpria Conferéncia de Presidents, en d'auti païsi de configuracion exclusivaments orizontau, ei ací un organ enter er Estat e es CA. Eth nombre de convènis orizontaus soscriti ei eloquent: enes darrèri vint-e-cinc ans, es convènis entre CA tot just arriben a trenta, ath temps qu'es signadi damb er Estat supèren es 10.000. Se tracte d'ua situacion estranha deuant des sistèms deth nòste entorn, a on aguest estrument ei quauquarren fòrça abituau. Era collaboracion entre CA pòt aportar fòrça auantatges, mès non se profiten en Estat autonomic. Er actuau regim constitucional non ajude a fomentar es convènis entre CA, mès sustot manque ua cultura dera collaboracion enter es pròpies CA.

E, en tresau lòc, en aguest scenari a irromput era Conferéncia de Presidents, damb es incognites que pause. Era sua creacion represente era aparicion per primèr còp en sistèma espanhòu d'un organ de collaboracion intergovernamentau de primèr nivèu, coma es qué existissen dejà en d'auti païsi deth nòste entorn. Era sua constitucion represente un element de normalitat institucional, en crear un espaci de dialòg, de debat e de cooperacion inexistent enquiath moment. Peth lèu, era Conferéncia ei cridada a èster un forum a on ei possible tractar quin tèma que sigue, quauquarren important, pr'amor qu'es procèssi cooperatius son normauments sectoriaus. Peth moment, era sua foncion basica a estat de consulta, debat e participacion des CA en dessenh dera politica governamentau que pogue afectar as sues competéncias. Eth rèpte principau dera Conferéncia de Presidents ei arténher era sua consolidacion en panorama institucional. Era regulacion dera Conferéncia pòt escuerçar espacis, mès era experiéncia d'auti païsi europèus avale qu'era distincion entre institucion e partit a estat quauquarren basic entà arribar a acòrds, demostrar era sua utilitat e assoldir aguesti organs de collaboracion intergovernamentau ath maxim nivèu.

Era regulacion des relacions dera Generalitat damb er Estat en nau Estatut d'Autonomia de Catalonha

Era atencion sus era naua regulacion estatutària des relacions enter era Generalitat e er Estat s'a centrat essenciauments en ahèr dera bilateralitat. Era intencion d'aguest article ei explicar qu'era aportacion dera Estatut en aguest encastre va fòrça mès enlà d'aquerò

e preten dar un desenvolopament generau en marc de relacions intergovernamentaus e garantir era sua efectiva aplicacion.

Ua des principaus caracteristiques deth sistèma de relacions intergovernamentaus que dessenne er Estatut ei eth dera incorporacion deth concèpte de participacion, diferenciat deth de cooperacion, que s'esten en moment d'adopcion des decisions (e non solet en dera sua execucion) e que se caracterize pera sua exigibilitat. Er autor estudie es caracteristiques dera participacion e analise era sua potencialitat.

Er aute èish der article ei er estudi der element dera bilateralitat. Er autor plaidege pera sua contextualizacion en marc dera natura der Estatut coma norma institucionau basica d'ua comunitat, de sòrta qu'un Estatut non pòt excludir qu'uns auti poguen preveir ua interlocucion equivalenta damb er Estat en madeish encastre. En conseqüència, er autor sosten qu'era canalizacion procedimentau dera participacion bilaterau pòt èster, ath delà de bilaterau, conjunta o multilaterau, en aquerí casi enes quaus concorre ua pluralitat de previsions estatutàries que contemplan era participacion bilaterau en un madeish encastre. Atau madeish, soslinhe eth caractèr de garantida subsidiària des canaus bilateraus entàs casi enes quaus eth canau multilaterau non foncione satisfasentament.

Fin finau, er autor soslinhe qu'eth sistèma de participacion estatutària, que combine previsions generaus damb concrètes garantides en sectors e organs diuèrsi, non s'agòte ena Comission Bilaterau Generalitat-Estat, e qu'ei urgent d'assegurar que non sigue aguest er unic estrument de cooperacion. En aguest sens, er autor concludís damb era analisi d'ua seria de formes naues de cooperacion que vien a enriquir eth marc cooperatiu.

Abstracts

The Participation of the Autonomous Communities (AC's) in Institutions of the State according to the new Statutes of Autonomy

The new Autonomy Statutes approved in 2006 (for the Valencian Community, Catalonia, Andalusia, Balearic Islands, Aragon, and Castile and Leon) introduced provisions for the participation of these Communities in state bodies and institutions. But such provisions are quite diverse, both in scope and intensity of the proposed participation. This circumstance brings about the first question this work is about: the diversity or the general uniformity of the Autonomous Communities' participation in these state bodies and institutions.

The second question debated herein concerns the value of the specific statutory rules contained in these participation provisions, because they are, in reality, mandates for the State legislator. This also implies discussing the relation between the autonomy statutes and state laws, especially organic laws. And finally, the article summarizes very clearly the Catalan model of participation in the institutions and bodies such as the Constitutional Court, General Council of Judicial Power, and especially economic and social bodies of which the Statute of Catalonia contains the most complete provisions. The Catalan model may be defined by three elements: the right for the community to participate in the appointment of members of certain institutions and bodies, either directly or by representative; specification of the institutions and bodies for which this right applies, and the authority for the state legislator to specify this participation and its modes.

Instruments for Intergovernmental Relations

Intergovernmental relations arise in any politically decentralized state, because the central government and the regions have to deal with multiple problems they are unable to solve individually. After almost thirty years of the autonomous regions, these relations have followed a peculiar development, if compared with other European countries with a similar level of decentralization. In our system, we have three quite different forces which originate different problems.

On the one hand, we have had considerable development in the means for collaboration between state and communities (vertical approach). The variety of methods for cooperation in our system and their "standardization" may also be found in other countries. Specific to our state of autonomous communities is the development of those relations as multilateral and bilateral. Multilateral relations implies majority participation in general decisions. The sectorial conferences, the most important and stable instrument for collaboration, are multilateral, as are the joint plans and programs and most state-community covenants resulting from them. The recognition of bilateral commissions in the autonomy statutes, that followed the Catalan statute, opened a debate on bilateralism and the specific ways of collaboration between the state and a community. The new bilateral

commissions recently began working and could complement a network of means for multilateral cooperation.

Secondly, there is a clear shortage of approaches between communities (horizontal approach). As opposed to other European countries, in Spain there are no sectorial conferences to which only the communities are invited without state presence. Even the Conference of Presidents, having a regional nature in other countries, is here an entity between the state and the AC's. The number of signed covenants is symptomatic: in the last twenty-five years, covenants between AC's scarcely amounted to thirty, whilst over 10,000 covenants were signed with the state. This is a situation which differs from systems in neighbouring countries, where this approach is something quite usual. The collaboration between AC's could bring many advantages, but these are not made use of in the state of autonomies. The current constitutional model does not help to encourage covenants between AC's, above all, there is an absolute lack of a culture of collaboration between these.

And third, into this scenario burst the Conference of Presidents, with all its unknowns. The creation of this institution means that for the first time in the Spanish system there will be a top-level intergovernmental organ for collaboration, as those already existing in neighbouring countries. Its constitution represents an element of institutional normality, creating a space for dialogue, debate and cooperation that did not exist previously. For the moment, the Conference is considered a forum where any question may be discussed. This is important because the cooperative processes are usually dealt with by sectors. In the meantime, its basic function consists in consulting, debating and letting the AC's participate in the design of governmental policies that may affect their competence. The main challenge of the Conference of Presidents is to reach institutional consolidation. Regulation of the conference may reduce distances, but experiences in other European countries shows that distinguishing between institution and party is crucial for reaching agreements, for proving their usefulness and for achieving the maximum consolidation of these bodies for intergovernmental collaboration.

Regulation of the Generalitat – State Relationship in Catalonia's Statute of Autonomy

The focus of the statute which governs the relation between the Generalitat and the state is on the question of bilateralism. This article intends to explain that the contribution of the statute in this respect goes much further, the purpose being its application to intergovernmental relations and to guarantee its effective application.

One of the principal characteristics of the intergovernmental relations designed into the statute is the inclusion of the concept of participation, which differs from cooperation, and which now includes mandatory decision-making, not limited to the moment of execution. The author studies the characteristics of participation and analyzes its possibilities.

The other aspect of this article is the study of bilateralism. The author defends its context within the statute as a basic institutional rule for a community, so that a statute cannot prevent others from enjoying an equivalent dialogue with the state at the same level. Consequently, the author considers that, in addition to bilateral participation, a joint or multilateral approach could be employed in those cases where a series of statutory provisions contemplating bilateral participation concur in the same area. He also underscores the “subsidiary guarantee” character of bilateral channels for cases where multilateral channels do not work satisfactorily.

Finally, the author insists that the statutory participation system, combining general provisions with specific guarantees in different sectors and organs, does not expire with the bilateral Generalitat-state Commission, and that it is urgent to ensure that it will not continue to be the only tool for cooperation. In this sense, the author concludes by analyzing a series of innovative ways for enriching cooperation.

Résumés

La participation des Communautés Autonomes dans les institutions de l'État dans les nouveaux Statuts d'autonomie

Les nouveaux Statuts d'autonomie, adoptés à partir de 2006 (de la Communauté Valencienne, la Catalogne, l'Andalousie, les Îles Baléares, Aragon et Castille et Leon) ont introduit, dans une mesure ou une autre, des dispositions sur la participation de ces Communautés dans les institutions et organismes de l'État. Cependant, ces dispositions sont très différentes les unes des autres, tant par l'ampleur que par l'intensité de la participation autonome qu'elles envisagent. Cette circonstance pose la première question qui est traitée dans cet article : la diversité ou la généralisation uniforme de la participation autonome dans les institutions et les organismes étatiques.

La deuxième question qui est traitée est celle de la valeur des préceptes statutaires eux-mêmes qui contiennent ces dispositions de participation, étant donné qu'ils constituent, en fait, des mandats pour le législateur étatique. Cela implique qu'il faut tenir compte aussi de la relation entre ces normes aux caractéristiques si particulières, les Statuts d'autonomie et les lois de l'État, en particulier les lois organiques. Enfin, l'article expose de manière très synthétique le modèle catalan de participation dans les institutions et les organismes de l'État (Tribunal Constitutionnel, Conseil Général du Pouvoir Judiciaire et autres organismes, en particulier ceux à caractère économique et social, définis selon plusieurs critères), étant donné que le Statut de la Catalogne est celui qui contient les dispositions les plus complètes dans ce domaine. Ce modèle est défini essentiellement à partir de trois éléments : l'affirmation de la faculté de participation de la Communauté dans la désignation des membres de certaines institutions et organismes, à travers la désignation de représentants ou l'intervention dans le processus de désignation de leurs membres ; la délimitation des institutions et des organismes pour lesquels est prévue cette faculté, et l'appel au législateur étatique pour concrétiser cette participation et ses modalités.

Les instruments des relations intergouvernementales

Les relations intergouvernementales surgissent dans n'importe quel État politiquement décentralisé, parce que le pouvoir central et les entités territoriales doivent aborder de multiples problèmes qui ne peuvent pas être résolus séparément. Après presque trente années d'État autonome, ces relations ont connu un développement particulier par rapport à celui d'autres pays européens ayant un niveau de décentralisation similaire. Dans notre système, nous avons trois dynamiques très différentes, qui posent aussi des problèmes différents.

D'une part, il y a eu un développement assez remarquable des instruments de collaboration verticale (État-CA). La variété de formules coopératives que nous avons dans notre système et leur progressive « normativisation » est habituelle aussi dans d'autres pays. Par contre, le double développement de ces relations, à la fois multilatérales et bilatérales, constitue un

trait caractéristique de l'État autonome. La mode d'action majoritaire est le multilatéral, avec tout ce qu'implique la multilatéralité comme moyen de participation de l'ensemble dans les décisions générales. Les conférences sectorielles, l'instrument de collaboration le plus important et stable, ont un caractère multilatéral, de même que les plans et les programmes conjoints et la plupart des conventions verticales qui en découlent. La reconnaissance dans les nouveaux Statuts d'autonomie, en suivant le modèle catalan, des commissions bilatérales, a ouvert un débat sur la bilatéralité et les voies spécifiques de collaboration entre l'État et une Communauté. Les nouvelles commissions bilatérales viennent d'être créées et elles peuvent devenir un complément d'un réseau de mécanismes coopératifs multilatéraux.

Deuxièmement, il y a une grande précarité dans les instruments horizontaux (entre CA). À la différence d'autres pays européens, l'Espagne n'a pas de conférences sectorielles exclusives pour les Communautés. La Conférence des Présidents elle-même, qui dans d'autres pays a une configuration exclusivement horizontale, est ici un organe entre l'État et les CA. Le nombre de conventions horizontales conclues parle de lui-même : dans les vingt-cinq dernières années, les conventions entre CA atteignent à peine la trentaine, tandis que celles qui sont signées avec l'État dépassent les 10.000. Il s'agit d'une situation étrange comparée à celle des systèmes de nos voisins, où ces conventions sont un instrument très habituel. La collaboration entre CA peut présenter beaucoup d'avantages, qui ne sont pas exploités dans l'État autonome. Le régime constitutionnel actuel n'aide pas à encourager les conventions entre CA, mais ce qui manque surtout c'est une culture de collaboration entre les CA elles-mêmes.

Troisièmement, dans ce scénario a fait son irruption la Conférence des Présidents, avec le point d'interrogation qu'elle pose. Sa création représente l'apparition pour la première fois dans le système espagnol d'un organe de collaboration intergouvernementale de premier niveau, comme ceux qui existent déjà dans d'autres pays de notre entourage. Sa constitution représente un élément de normalité institutionnelle, puisqu'elle crée un espace de dialogue, de débat et de coopération, inexistant jusqu'à présent. Pour commencer, la Conférence est appelée à être une enceinte où il est possible de traiter de n'importe quel sujet, ce qui est important, puisque les processus coopératifs sont normalement sectoriels. Pour le moment, sa fonction de base a été de consultation, de débat et de participation des CA dans la création de la politique gouvernementale ayant trait à leurs compétences. Le défi principal de la Conférence des Présidents est d'obtenir leur consolidation dans le panorama institutionnel. La réglementation de la Conférence peut raccourcir des espaces, mais l'expérience d'autres pays européens démontre que la distinction entre institution et parti a été nécessaire pour arriver à des accords, démontrer leur utilité et consolider ces organes de collaboration intergouvernementale au plus haut niveau.

La réglementation des relations entre la Generalitat et l'État dans le nouveau Statut d'Autonomie de la Catalogne

L'attention sur la nouvelle réglementation statutaire des relations entre la Generalitat et l'État s'est essentiellement centrée sur la question de la bilatéralité. La finalité de cet

article est d'expliquer que l'apport du Statut dans ce domaine va beaucoup plus loin et qu'il prétend donner un développement général dans le cadre de relations intergouvernementales et de garantir leur application effective.

L'une des principales caractéristiques du système de relations intergouvernementales que prévoit le Statut est celle de l'incorporation du concept de participation, différencié de celui de coopération, qui commence au moment de l'adoption des décisions (et non seulement au moment de leur exécution) et qui se caractérise par son exigibilité. L'auteur étudie les caractéristiques de la participation et analyse son potentiel.

L'autre axe de l'article est l'étude de l'élément de la bilatéralité. L'auteur plaide en faveur de sa contextualisation dans le cadre de la nature du Statut en tant que norme institutionnelle de base pour une communauté, de telle sorte qu'un Statut ne peut pas exclure que d'autres puissent prévoir une interlocution équivalente avec l'État dans le même domaine. En conséquence, l'auteur soutient que la voie procédurale de la participation bilatérale peut être, non seulement bilatérale, mais aussi conjointe ou multilatérale, dans les cas où concourent une pluralité de dispositions statutaires qui envisagent la participation bilatérale dans un même domaine. De même, il souligne le caractère de garantie subsidiaire des voies bilatérales pour les cas dans lesquels la voie multilatérale ne fonctionne pas de façon satisfaisante.

Finalement, l'auteur souligne que le système de participation statutaire, qui allie des dispositions générales à des garanties concrètes dans des secteurs et des organes divers, n'est pas épuisé dans la Commission Bilatérale Generalitat-État, et qu'il est urgent d'assurer qu'il ne soit pas le seul outil de coopération. En ce sens, l'auteur conclut en analysant une série de formes nouvelles de coopération qui viennent enrichir le cadre coopératif.