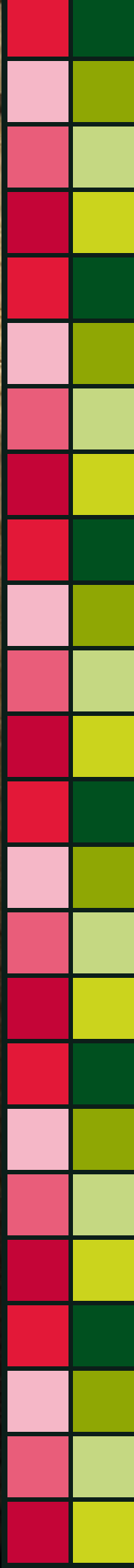


Activitat parlamentària

Núm. 18 - Juny 2009 - Consell de Garanties Estatutàries





Activitat parlamentària

Núm. 18 | juny 2009
Consell de Garanties Estatutàries



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

Activitat Parlamentària Procés legislatiu de definició i desenvolupament de la policia de Catalunya. Núm.17 - febrer 2009
Departament d'interior, Relacions Institucionals i Participació
Direcció General de Relacions Institucionals
Generalitat de Catalunya

Av. Diagonal 409
08008 Barcelona
Tel. 93 552 60 00
Fax 93 552 60 50
dgri@gencat.net
www.gencat.net/dirip

Director
Fèlix Alonso

Subdirector
Ramon Prat

Coordinació i edició
Isabel Muntané, Marta Roglá i Pilar Barragan

Consell de redacció
**Montserrat Aguilera, Cristina Botella,
Miquel Àngel Cabellos, Aurora Masip,
Antonio Revilla, Roser Serra, Natàlia Torrent**

Disseny i Producció gràfica
Hoipoi Studio

Traducció
INCYTA

Fotografies
**Parlament de Catalunya, Greg Goodwin, IRTA,
David Tortosa, Biel Cussó, Xavi Prat**

Fotografia de la portada
David Tortosa

Coordinació administrativa
Carme Felius

Dipòsit legal

ISBN
1577-7162

Tiratge
2.700 exemplars

La revista no comparteix necessàriament l'opinió dels autors dels articles.
Aquesta publicació ha estat editada amb paper reciclat offset de 125 i 300 gr.



- **Salutació** | Joan Saura, *conseller d'Interior, Relacions Institucionals i Participació* | 5
- **Presentació** | Fèlix Alonso, *director general de Relacions Institucionals* | 7
- **Consell de Garanties Estatutàries**
 - **L'activitat del Consell Consultiu, una institució portada a terme** | Jaume Vernet, *Catedràtic de Dret Constitucional, Universitat Rovira i Virgili i Conseller del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya* | 8
 - **Composició, organització i estatut dels membres del Consell de Garanties Estatutàries** | Anna M. Pla, *Professora de Dret Constitucional, Universitat de Girona* | 17
 - **La incidència dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries en l'exercici de la funció legislativa del Parlament** | Joan Vintró, *Catedràtic de Dret Constitucional, Universitat de Barcelona* | 26
 - **El paper del Consell de Garanties Estatutàries en els recursos i conflictes que s'hagin d'interposar davant el Tribunal Constitucional** | Markus González Beilfuss, *Professor titular de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona* | 42
- **Novetat legislativa**
 - **Llei d'urbanitzacions** | Joaquim Nadal, *Conseller de Política Territorial i Obres Públiques* | 48
 - **L'Autoritat Catalana de la Competència** | Arseni Gibert, *President de l'Autoritat Catalana de la Competència* | 51
 - **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** | Montserrat Tura, *Consellera de Justícia* | 54
 - **L'Avaluació ambiental de plans i programes: una oportunitat per a la modernització ecològica del país** | Francesc Baltasar, *Conseller de Medi Ambient i Habitatge* | 58
 - **El Parlament de Catalunya aprova per unanimitat la Llei de l'Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentàries** | Marc Mellado, *cap de Relacions Institucionals del departament d'Agricultura, Alimentació i Acció Rural* | 61
- **Reportatge. L'IRTA, locomotora de la recerca agroalimentària** | Lali Sandiumenge, *periodista* | 65
- **Entrevista al Síndic de Greuges, Rafael Ribó** | Lali Sandiumenge, *periodista* | 72
- **L'activitat parlamentària del Govern quan s'inicia la segona part de la legislatura** | Roser Serra, *Cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris Interdepartamentals. Direcció General de Relacions Institucionals* | 78
- **La participació dels parlaments de regions amb poders legislatius en la Unió Europea i en l'aplicació dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat: el cas de Catalunya** | Salvador Milà, *Advocat especialista en temes europeus* | 90
- **El pati dels Tarongers** | 99
- **Novetats editorials** | 102
- **Resums** | 105



En compliment del compromís de desplegar l'Estatut d'autonomia de Catalunya, una de les fites polítiques d'aquest mandat, el Govern de la Generalitat ha impulsat l'elaboració de la Llei del Consell de Garanties Estatutàries, aprovada pel Ple del Parlament el 4 de febrer passat. Aquest organisme, que vetllarà per l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de les lleis i disposicions de la Generalitat, reemplaça el Consell Consultiu.

La nova Llei representa un pas important en el procés d'adaptació del sistema institucional de la Generalitat a les previsions del nou Estatut de 2006. Com a principal novetat destaca la potestat per emetre dictàmens vinculants sobre les lleis que desenvolupin o afectin els drets i els deures reconeguts en els capítols I, II i III del títol primer de l'Estatut, així com sobre la Carta de drets i deures dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya, que el mateix Estatut obliga a aprovar. La nova institució també dictaminarà abans de la interposició de recursos d'inconstitucionalitat per part del Parlament o del Govern i de recursos en defensa de l'autonomia local.

Així doncs, el Consell de Garanties Estatutàries seguirà endavant amb la valuosa feina elaborada pel Consell Consultiu, però amb més competències al seu abast per defensar l'autonomia catalana davant de possibles ingerències externes i per vetllar pel respecte a l'Estatut d'autonomia.

En definitiva, doncs, es tracta d'un òrgan cabdal en el nostre autogovern i per tal de donar-lo a conèixer aquest número 18 de la revista *Activitat Parlamentària* dedica un apartat especial a l'anàlisi del Consell de Garanties Estatutàries a través de tres articles elaborats per juristes experts en la matèria. Des de diferents perspectives, els tres treballs aporten elements molt interessants per comprendre millor el destacat paper d'aquest organisme en la defensa de l'Estatut, com a norma fonamental de l'autogovern de Catalunya.

Així doncs, en vista de l'Estatut que va aprovar la ciutadania de Catalunya, el marc institucional es renova per oferir el millor servei possible al ciutadà. És en aquest context que una de les institucions més rellevants de Catalunya, el Síndic de Greuges, ha complert 25 anys de defensa dels drets de les persones, precisament en un moment en què es troba en ple debat parlamentari la nova llei que regularà aquesta institució, ateses les noves competències que li atorga l'Estatut. Per commemorar aquest aniversari, aquesta *Activitat Parlamentària* inclou també una entrevista amb el síndic de greuges, Rafael Ribó, en la qual reflexiona sobre els èxits assolits per la institució, però també sobre els reptes pendents.

Finalment, aquest nou exemplar de la revista ofereix, un cop més, un conjunt d'articles que analitzen el contingut de les principals lleis aprovades en aquest sisè període de sessions, que està resultant molt profitós. Em plau, en definitiva, presentar-vos aquest nou número de *l'Activitat Parlamentària* amb el desig que serveixi com una via més de comunicació amb la ciutadania, perquè conegui de primera mà el treball que realitzen dia rere dia les seves institucions en resposta a les necessitats de la societat catalana.

Joan Saura i Laporta

Conseller d'Interior, Relacions Institucionals i Participació



El 8 d'abril de 2009 els tres partits que formen el Govern de la Generalitat van segellar la renovació del Pacte d'Entesa que van subscriure el 2006. En aquest sentit, van actualitzar el full de ruta de l'executiu català adaptant-lo a l'actual context de crisi econòmica i definint les prioritats del Govern en el que queda de legislatura. Unes prioritats que venen marcades pel desenvolupament i la promoció de les polítiques socials. Així doncs, van refermar el seu compromís de continuar treballant conjuntament per donar resposta a les necessitats de la societat catalana i defensar els interessos de Catalunya en temes tan importants com el finançament i el traspàs de competències. Una bona mostra d'aquest compromís és el conjunt de lleis que s'han aprovat en aquest sisè període de sessions de la VIII legislatura.

Seguint endavant amb el nostre objectiu de donar a conèixer el contingut de les lleis que aprova el Parlament de Catalunya i les novetats que representen, aquest número 18 de la revista *Activitat Parlamentària* presenta una anàlisi exhaustiva de sis lleis de gran transcendència aprovades entre el febrer i l'abril d'aquest període d'activitat legislativa. Entre aquestes normes destaca la Llei que regula el Consell de Garanties Estatutàries, una norma de desplegament bàsic de l'Estatut per la qual es crea una nova institució que reemplaçarà el Consell Consultiu i que tindrà noves funcions dictaminadores. Amb la finalitat d'aprofundir en el coneixement del nou organisme, aquest exemplar ofereix a través de tres articles una radiografia detallada de la nova institució.

D'altra banda, en l'apartat *Novetat legislativa* s'inclouen diferents articles dedicats a l'anàlisi jurídica de cinc normes aprovades en aquest mateix període i que han estat elaborats per persones que coneixen molt de prop com ha estat el procés d'elaboració de cada norma i els canvis que incorpora. Concretament, trobareu un article sobre la Llei de regularització i millora d'urbanitzacions amb dèficits urbanístics, elaborat pel conseller Joaquim Nadal; un article dedicat a la Llei de l'Autoritat Catalana de la Competència, realitzat pel seu secretari general, Arseni Gibert; un altre text d'anàlisi de la 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, escrit per la consellera Montserrat Tura; un article sobre la Llei de l'avaluació ambiental dels plans i programes, també elaborat pel conseller del ram, Francesc Baltasar, i, per acabar, un article sobre la Llei de l'IRTA, realitzat pel cap de Relacions Institucionals del Departament d'Agricultura, Alimentació i Acció Rural, Marc Mellado.

Precisament l'aprovació de la nova Llei de l'Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentàries (IRTA) és el tema que aborda el reportatge d'aquest número 18. El reportatge repassa la trajectòria de l'organisme i presenta les claus de la nova regulació, que neix amb la finalitat de modernitzar i impulsar aquesta entitat. Com en anteriors números de la revista, en aquest exemplar també trobareu el balanç de l'activitat parlamentària d'aquests primers quatre mesos de 2009, que ha coincidit amb l'inici de la segona meitat de la legislatura.

En conclusió, esperem que aquest nou exemplar de la publicació que avui arriba a les vostres mans sigui del vostre interès i serveixi l'objectiu últim que perseguim, que és posar a la vostra disposició tota la informació relativa a l'activitat parlamentària i de l'acció de Govern.

Fèlix Alonso i Cantorné
Director general de Relacions Institucionals

L'activitat del Consell Consultiu, una institució portada a terme

Jaume Vernet i Llobet

Catedràtic de Dret Constitucional, Universitat Rovira i Virgili
Conseller del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya

1. El Consell Consultiu: origen i naturalesa jurídica
2. Balanç
3. Sic transit

1. El Consell Consultiu: origen i naturalesa jurídica

El Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya va néixer per llei.¹ Va ser la setena que el Parlament de Catalunya va aprovar un cop va ser constituït.² Tanmateix, les seves funcions principals estaven ja previstes en l'Estatut d'autonomia de Catalunya, si bé no era explícita la seva denominació definitiva. Per tant, és una institució d'origen mediatament estatutària.

L'article 41 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979³ establí que, sens perjudici del control de constitucionalitat de les lleis de Catalunya per part del Tribunal Constitucional, una llei de Catalunya ha de crear i regular el funcionament d'un organisme de caràcter consultiu que ha de dictaminar sobre l'adequació estatutària dels projectes o proposicions de llei sotmesos a debat i aprovació del Parlament de Catalunya. A més a més, ha d'intervenir abans que el Govern de la Generalitat o el Parlament interposin un recurs d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional. En tots dos casos aquestes funcions les ha d'efectuar a petició de part, mai d'ofici; tot i que, en el darrer cas, la petició de dictamen és preceptiva, a diferència del primer, en què és potestativa.

En el debat estatuent es va discutir sobre la necessitat d'incorporar un nou organisme a l'entramat institucional de la Generalitat. Tanmateix, "ningú no tenia *in mente* cap antecedent conegut, com no fos una peculiar comissió parlamentària consultora dins del règim d'assemblea romanès".⁴ També s'ha parlat, com a precedent en dret comparat, de l'Alta Corte di Giustizia per la Regione Siciliana, la qual no va tenir pràcticament gaire volada i es pot dir que va ser provisional, mentre no es va constituir la Corte Costituzionale italiana.⁵ Aquell tribunal, instituït a Roma, jutjava sobre la constitucionalitat de les lleis i dels reglaments sicilians i italians.

Al començament del procés estatuent, en l'Assemblea de Parlamentaris,⁶ la proposada Comissió Parlamentària de Control d'Estatutarietat es va convertir en un organisme independent d'assessorament jurídic, que pretenia evitar la conflictivitat política entre els parlaments central i català. D'aquesta manera, s'intentava evitar la repetició del mal record que produïa la doble aprovació

1. Llei 1/1981, de 25 de febrer, de creació del Consell Consultiu de la Generalitat.

2. Després de la declaració de la Diada de l'Onze de Setembre com a festa nacional de Catalunya, de la concessió d'un crèdit extraordinari, de l'acord d'un suplement de crèdit, ambdós en el pressupost de 1979, de la creació de l'Institut Català del Sòl, de la de pressupost de la Generalitat per al 1980 i de la transferència urgent i plena de les diputacions catalanes a la Generalitat.

3. Sobre el Consell Consultiu, a més de les altres obres que se citen oportunament en les notes a peu de pàgina següents, també es pot consultar J. Botella, "El Consell Consultiu", Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, vol. III, Barcelona, 1988, p. 479-486; F. De Carreras, "El Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña", Los Procesos de Formación de las Comunidades Autónomas, vol. II, Granada, 1984, p. 439-499; T. Font Llovet, "L'actuació del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya", Revista Jurídica de Catalunya, núm. 4, 1997, p. 1187-1195, i J. Vintró, "El Consell Consultiu de la Generalitat", Manual de dret públic de Catalunya, Barcelona, 2003, p. 457-468.

4. Ho diu textualment J. A. González Casanova, El Consell Consultiu de la Generalitat. Memòria de 20 anys, Barcelona, 2001, p. 15.

5. El Tribunal Constitucional italià va absorbir les funcions de l'Alta Corte per les sentències núm. 38 de 1957 i núm. 6 de 1970.

6. Sessió de 15 de desembre de 1978

Jaume Vernet i Llobet

Jaume Vernet és catedràtic de Dret Constitucional a la Universitat Rovira i Virgili (URV). El 2004 va ser designat, pel Parlament de Catalunya, membre del Consell Consultiu de la Generalitat. Anteriorment va ser membre de la Comissió Jurídica Assessora del Govern.

Va estudiar dret i es va doctorar a la Universitat de Barcelona, en què va exercir de professor titular fins que, el 1992, va anar a la URV, en la qual va ser el primer degà de la Facultat de Ciències Jurídiques. Ha fet estades d'investigació a Florència, Viena i Salzburg. La seva especialitat és el dret públic, particularment el dret lingüístic i l'estudi dels estats compostos. Entre les seves 150 publicacions podem destacar *El sistema federal austriaco* (1997) i, com a coordinador o coautor, *Dret lingüístic* (2003), *La prevención y el control integrados de la contaminación* (2004) i *Lenguas y Constitución* (2007). Actualment és el secretari de la *Revista de Llengua i Dret* i membre del consell de redacció d'altres revistes científiques.



de la llei catalana de conreus, durant la Segona República, amb la crisi institucional i els aldarulls que va comportar. Aquesta solució de crear una institució estatutària es va mantenir al llarg del procés de discussió de l'Estatut i va ser la finalment aprovada.

Des de la perspectiva teòrica, però, les vies eren tres, talment com la distribució tripartida del poder: la parlamentària, la governamental i la jurisdiccional. Cadascuna amb els seus avantatges i inconvenients. La primera va ser descartada de seguida, com acabem de veure, tot i que garantia un cert pluralisme polític, però la seu de la institució la impregnava d'un debat parlamentari permanent que l'allunyava de l'estricta rigor jurídic. La segona implicava reorientar la Comissió Jurídica Assessora del Govern, restablerta amb funcions diferents que les originals. Aquesta, però, podia tenir un biaix governamental i ser massa dependent del Govern de la Generalitat i, per tant, excessivament unilateral, amb menys capacitat d'influència davant del Tribunal Constitucional. La tercera, la més lògica en un estat federalitzant, era impensable en aquell moment per la centralització de les funcions jurisdiccionals, tot i que el Tribunal Constitucional, com a institució a cavall entre el dret i la política, només assumia expressament el control de constitucionalitat de les normes, però no tenia atribuït pas l'examen de la seva estatutarietat, funció que el Tribunal es va autoatribuir ben aviat.⁷

En definitiva, el model finalment triat va implicar una certa barreja de paradigmes, en tant que es construïa un organisme independent, no governamental, d'índole consultiva, no jurisdiccional, que, tanmateix, d'acord amb les seves funcions, de caràcter jurídic, s'establí com una institució de doble control, de control previ, pel que fa a les lleis catalanes, just abans de ser aprovades pel Ple, a la manera del *Conseil Constitutionnel* francès;⁸ i de control posterior respecte de les lleis estatals, si bé no determinant, sinó simplement per avaluar i donar suport a la hipotètica presentació d'un recurs d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional, que, en definitiva, seria qui decidiria *erga omnes* sobre la constitucionalitat o no de les disposicions legislatives.

Aquesta innovació en el panorama jurídic internacional i del dret comparat li ha permès ser un patró que ha seguit un altre país, que també és un estat compost, no federal. En efecte, Itàlia, després de les darreres reformes dels estatuts d'autonomia, ha introduït, dins de les institucions regionals italianes, uns consells consultius de garantia estatutària,⁹ de caràcter col·legiat i extracció bàsicament parlamentària.

7. En la STC 36/1981, de 12 de novembre, el Tribunal va sostenir que una llei basca era inconstitucional per antiestatutària (FJ 4), cosa que no ha tornat a afirmar posteriorment i que demostra que no és una funció habitual del Tribunal, en part perquè no hi ha una via autonòmica interna d'impugnació (els grups parlamentaris autonòmics no poden impugnar una llei autonòmica).

8. Com ho subratlla M. Carrillo, "Jurisprudencia constitucional y tribunales ordinarios", IV Jornadas italo-españolas de Justicia Constitucional, Madrid, 2007, p. 304.

9. El Tribunal Constitucional italià ha tractat els nous consells de garantia estatutària a les sentències núm. 378 de 2004 (Umbria) i núm. 12 de 2006 (Abruzzo).

En canvi, el camí inaugurat pel Consell Consultiu no ha estat transitat fil per randa per les institucions d'altres regions i nacionalitats espanyoles. Malgrat que existeixen institucions autonòmiques que es denominen consells consultius o tenen altres noms semblants,¹⁰ no n'hi ha cap que sigui com el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, si atenem les funcions que despleguen amb més intensitat i de forma quotidiana. Això és així, perquè la majoria de consells consultius autonòmics han pres com a model el Consell d'Estat espanyol¹¹ (que a Catalunya és encarnat per la Comissió Jurídica Assessora del Govern), amb la incrustació d'alguns elements equivalents o semblants del Consell Consultiu català. La referència bàsica dels altres consells consultius és el Consell d'Estat espanyol, el qual ha anat progressivament perdent les seves competències en l'àmbit autonòmic, a mesura que s'anaven creant els organismes consultius de les comunitats autònomes.¹²

En conseqüència, el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya consisteix, des de la perspectiva dels seus referents estatals, en una mena d'hibridació entre el Tribunal Constitucional i el Consell d'Estat. Amb el primer, hi comparteix una manera de fer (i la relació institucional amb el Parlament i el Govern); mentre que amb el Consell d'Estat comparteix la seva naturalesa jurídica assessora. De tots dos, en pren l'objectiu de garantir l'Estat de dret i l'ordre constitucional, a més del no declarat d'assistir jurídicament, especialment al legislador, a fi que aquest realitzi la seva tasca d'una forma segura, sense torçar els mandats constitucionals. Ara bé, en el frontispici del Consell Consultiu hi ha l'Estatut d'autonomia, com a norma institucional bàsica de Catalunya, que està subordinat a la Constitució (article 147 CE).



Malgrat que existeixen altres consells consultius autonòmics, cap té les funcions que fins ara ha exercit el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya.

Foto: IEA

10. Sobre els consells autonòmics, G. Trujillo, "Los consejos consultivos en la organización institucional de las Comunidades Autónomas", *El Estado de las Autonomías*, Madrid, 1991, p. 13-33; R. Blanco, "Algunas reflexiones sobre el proceso de descentralización de la función consultiva del Estado, sobre su evolución y sus problemas", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 10, 1998, p. 249-263; J. Oliver Araujo, "La función consultiva en las Comunidades Autónomas: los consejos consultivos", *Administraciones Públicas y Constitución*, Madrid, 1998, p. 897-927; J. Tornos Mas, "El papel de los Consejos Consultivos en la tramitación y aprobación de las normas con fuerza de ley", *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 4, 2005, p. 105-135; T. Font Llovet, "Els Consells Consultius de les comunitats autònomes", *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 8, 1987, p. 7-31; P. Biglino (coord.), *Consejos Consultivos y Comunidades Autónomas*, Valladolid, 2003; A. Galera Victoria, *Constitución, función consultiva y estado autonómico*, Madrid, 2007; C. Ruiz Miguel, *Consejo de Estado y Consejos Consultivos Autonómicos*, Madrid, 1995; així com la selecció bibliogràfica que està preparant aquest darrer autor per al proper número, el 39, de la *Revista Catalana de Dret Públic*.

11. En altres països, com França, Itàlia, Holanda i Finlàndia, el Consell d'Estat corresponent desplega funcions consultives i jurisdiccionals.

12. En la línia de la STC 204/1992, de 26 de novembre, la qual va entendre que la funció consultiva sobre la normativa autonòmica podria correspondre a òrgans autonòmics semblants creats per llei autonòmica. Així, es va afirmar que els consells consultius poden ser equivalents al Consell d'Estat (FJ 4), en relació amb les competències de la comunitat autònoma respectiva, i que exclouen la seva intervenció respecte a aquestes atribucions (FJ 5), si no es diu en la Constitució, en l'Estatut d'autonomia o per llei autonòmica el contrari, per a supòsits determinats.



El Consell Consultiu és un híbrid entre el Tribunal Constitucional i el Consell d'Estat amb la diferència que la seva funció essencial és la defensa de l'autonomia de Catalunya

Amb tot, a diferència d'aquests dos alts òrgans de l'Estat, el Consell Consultiu, com a organisme català, té com a funció consubstancial la defensa jurídica de l'autonomia de Catalunya. Aquesta és la seva singularitat i la seva finalitat més essencial, tot i que no es manifesta d'una forma expressa i directa. El Consell Consultiu existeix per ajudar a prendre decisions legislatives i de contingut polític, però sense oblidar que deu l'existència a l'autogovern de Catalunya i que n'és una de les seves garanties, sempre des de la perspectiva jurídica.¹³ En conseqüència, ha de donar arguments fonamentats en dret que ajudin a bastir una autonomia forta i que millorin el seu funcionament, amb la finalitat última de servir la ciutadania de la nostra nació en la seva articulació dins de l'Estat.

En qualsevol cas ha estat una institució estatutària col·legiada de l'autogovern amb personalitat pròpia i diferenciada, ja que altres organismes de condició institucional semblant, com la Sindicatura de Comptes o el Síndic de Greuges, són comissionats del Parlament, mentre que el Consell Consultiu no ho és atesa la seva composició, que deriva, com és sabut, tant del Parlament com del Govern: així, cinc conselleres o consellers són designats en seu parlamentària i dos més són designats pel Govern.¹⁴ A l'últim, pel que fa a la seva activitat consultiva de suport al Govern i al Parlament, n'és l'òrgan assessor suprem i no es pot demanar cap altre parer amb posterioritat al dictamen del Consell.¹⁵

2. Balanç

El Consell Consultiu ha tingut un llarg recorregut, de moment 28 anys. Ha fet 292 dictàmens i en farà encara algun més. Alguns amb una forta repercussió pública, com el Dictamen núm. 269, d'1 de setembre de 2005, sobre la proposta de Proposició de Llei orgànica per la qual s'estableix l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Però també s'ha pronunciat sobre la majoria de proposicions i projectes de lleis catalanes més rellevants, particularment les que han despertat una certa conflictivitat.¹⁶ Així mateix, ha emès els seus dictàmens respecte de les lleis i normes amb rang de llei estatals,¹⁷ que podrien vulnerar la distribució de competències establerta en el bloc de la constitucionalitat, format per la Constitució i l'Estatut d'autonomia. Respecte a aquestes darreres, els temes sobre els quals s'ha pronunciat el Consell Consultiu d'una forma rellevant han estat la legitimació processal de les comunitats autònomes davant del Tribunal Constitucional, la legislació bàsica de l'Estat, els decrets llei, la clàusula de supletorietat del dret estatal, l'eficàcia territorial de les competències autonòmiques, el principi d'igualtat en l'exercici dels drets i llibertats constitucionals, l'activitat econòmica, l'administració de justícia, el règim local i les relacions internacionals.¹⁸

13. Per això, els dictàmens no expressen criteris d'oportunitat o de conveniència (article 4 del Decret, de 2 de novembre, pel qual s'aprova el reglament provisional d'organització i funcionament del Consell Consultiu).

14. Article 3 de la Llei 1/1981, de creació del Consell Consultiu.

15. Article 1 i 6.2 del Decret 429/1981, del reglament provisional del Consell Consultiu.

16. Entre aquestes lleis podem destacar el Dictamen núm. 282, de 29 de novembre de 2007, sobre la Llei d'habitatge, però hi ha altres dictàmens que han tingut força ressò o rellevància, com l'emès en relació amb la Compilació de dret civil (DCC núm. 60, de 14 de febrer de 1984), el de la Llei de política lingüística (DCC núm. 203, de 18 de desembre de 1997), el de la Llei municipal i de règim local (DCC núm. 223, de 18 de desembre de 2001) o el de la Presidència i del Govern (DCC núm. 288, de 5 d'agost de 2008), entre d'altres.

17. Llei estatals com l'orgànica d'harmonització del procés autonòmic (DCC núm. 28, de 30 de juliol de 1982), la Llei reguladora de les bases de règim local (Dictamen núm. 88, de 4 de maig de 1985), la d'estrangeria (DCC núm. 221, de 7 de febrer de 2001), la del dret d'associació (DCC núm. 228, de 16 de maig de 2002), la del poder judicial (DCC núm. 259, de 20 de febrer de 2004, i núm. 262, de 2 març de 2004), o la de règim electoral (DCC núm. 283, d'11 de desembre de 2007), per posar alguns exemples emblemàtics.

18. Així es comprova en l'informe que A. M. Bassols va presentar davant de la comissió parlamentària d'estudi per a l'aprofundiment de l'autogovern del Parlament de Catalunya, el 27 de març de 2001, que va propiciar, en la legislatura següent, la reforma de l'Estatut d'autonomia.



La Llei del Consell de Garanties Estatutàries va ser aprovada pel Ple el 4 de febrer de 2009.
Foto: Parlament de Catalunya

Majoritàriament, des del principi, el Consell Consultiu ha estat més consultat pel Govern que pel Parlament,¹⁹ essent com és un amatent i puntual²⁰ servent d'aquestes dues institucions essencials de l'autogovern de Catalunya, tot mantenint intacta la seva independència respecte d'ambdues.²¹

En ocasions ha estat cridat a examinar lleis catalanes, en d'altres, molt més sovint, ha analitzat lleis o normes de rang legal espanyoles,²² cosa que en potencia el caràcter d'institució garant de l'autogovern. Sempre ha tingut com a paràmetre l'Estatut d'autonomia de Catalunya, així com la Constitució, especialment i lògica quan ha hagut d'aconsellar sobre la interposició o no d'un recurs d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional o quan ha intervingut en relació amb la iniciació d'un conflicte de competències.²³ Igualment ha fet referència, quan així havia de ser, a altres normes fonamentals comunitàries europees o instruments internacionals, que també ha interpretat amb la finalitat que poguessin servir d'ajut en la presa de decisions polítiques, que al Consell Consultiu no li corresponien. El seu treball dictaminador ha minvat quan hi ha hagut sintonia entre el Govern central i el català, atès que han disminuït radicalment les peticions de dictamen prèvies a la interposició d'un recurs, en tant que aquests no han arribat mai a presen-

19. El Govern ha demanat un 57,88% del total de dictàmens emesos; el Parlament, un 41,78%, i les entitats locals, un 0,34%. Aquest darrer percentatge es correspon a l'únic dictamen (el núm. 240, de 25 d'abril de 2003) sol·licitat per l'Ajuntament de Barcelona i deu ajuntaments més pertanyents a l'Entitat Metropolitana del Transport en defensa de l'autonomia local. En els últims nou anys el Parlament ha estat un 30% més actiu que abans, de manera que minva progressivament el paper del Govern com a peticionari, a causa de l'augment de la quota parlamentària.

20. Els terminis d'evacuació de dictamen, tant els de quinze dies (que han estat la gran majoria), com els d'un mes, segons la norma sigui estatal o catalana, respectivament, sempre han estat respectats. El primer termini és molt breu, si atenem els recursos humans del Consell, especialment el nombre de lletrats i lletrades, que, durant molt de temps, ha estat una sola persona, per la qual cosa l'elaboració del dictamen recau essencialment en els consellers i conselleres, a diferència d'altres institucions comparables.

21. La independència de la institució s'ha preservat a través de diversos mecanismes, entre els quals cal destacar la renovació parcial dels membres del Consell Consultiu, que ha estat per meitats, sense coincidir necessàriament amb la duració dels mandats parlamentaris o les eleccions. Un altre exemple és el de les incompatibilitats dels consellers o conselleres o l'elecció, entre aquests, del president o presidenta. Igualment la independència de la institució es realitza a través de la seva autonomia orgànica i funcional, com es corrobora amb l'anàlisi del reglament provisional d'organització i funcionament del Consell Consultiu, aprovat pel Decret 429/1981.

22. El Consell ha pronunciat un 78,77% dels seus dictàmens en relació amb normes centrals i un 21,23% respecte de projectes i proposicions de lleis catalanes. Val a dir que aquests darrers nou anys el Parlament ha demanat un 100% més de dictàmens preceptius que en els vint anys anteriors, cosa que implica un paper del Consell Consultiu més rellevant, encara que minoritari, com a dictaminador sobre normativa catalana.

23. Aquesta darrera funció no apareix en la Llei 1/1981, però durant un període força llarg el Consell Consultiu, partint de l'article 12.a del Decret 429/1981, del seu reglament provisional, va examinar la viabilitat jurídica de presentar diversos conflictes de competència (entre 1981 i 1990 en va examinar 84). Aquesta funció es preveu ara en els articles 16.2.b i 31.2 de la Llei 2/2009, del Consell de Garanties Estatutàries.

tar-se.²⁴ Com a institució garant de l'autonomia catalana davant de la normativa central, el seu parer es demana pel Govern i/o per la majoria parlamentària, mentre que, quan es demana la seva opinió en relació amb la producció legislativa catalana, els peticionaris de dictamen són els grups parlamentaris de l'oposició.²⁵

A través dels seus dictàmens ha construït una doctrina²⁶ que, a vegades, ha estat tinguda en compte posteriorment pel Tribunal Constitucional,²⁷ matisant la seva jurisprudència anterior. Això explica que el Consell Consultiu, tot i que cita oportunament les sentències del Tribunal Constitucional (i també, quan cal, les del Tribunal Europeu de Drets Humans d'Estrasburg i les del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees de Luxemburg), les interpreta i en ocasions les reinterpreta i cerca solucions jurídiques més respectuoses amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que, com hem dit, és la seva finalitat essencial i diferenciada, com a institució jurídica de garantia, com a "guardià de l'autogovern", parangonant Hans Kelsen.



Jaume Vernet és catedràtic de Dret Constitucional a la Universitat Rovira i Virgili (URV) i des del 2004 és membre del Consell Consultiu.

Foto: DGRI

24. Això és especialment visible en el període 1994-1999, en què CiU va pactar primer amb el PSOE i després amb el PP. Durant aquest període es van demanar només 24 dictàmens. A conseqüència d'això el Consell va plantejar una modificació de la seva Llei l'octubre de 2000 a fi d'augmentar la seva activitat dictaminadora. Hi ha hagut altres períodes en què la conjuntura política ha fet que no se substanciés cap petició de dictamen, com va succeir entre el 2 de març de 2004 i el 5 de gener de 2005.

25. Un estudi dels grups parlamentaris de l'oposició com a peticionaris de dictamen ens faria adonar del servei que la institució fa especialment a aquests grups. Així, durant els primers vint anys la majoria de dictàmens van ser sol·licitats pel grup PSUC, IC o IC-V (61,90%), pel grup socialista (40,48%) i per ERC (35,71%), alguns de forma conjunta, segons una anàlisi feta pel Consell Consultiu l'any 2001 (ASDCC). En aquest període hi ha dos casos de peticions conjuntes de tots els grups, a tall d'exemple, el Dictamen núm. 161, de 22 de juny de 1989, sobre la Llei d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat. El requisit de sumar una desena part dels diputats i diputades de la cambra catalana en algunes legislatures ha impedit que els grups minoritaris demanessin dictamen.

26. Una selecció de la principal doctrina ha estat recopilada en els llibres d'homenatge als presidents de F. Fernández de Villavicencio i R. Vergés: *Doctrina del Consell Consultiu (1981-1996)*, Barcelona, 1996, i *Estudis en homenatge a Robert Vergés*, Barcelona, 2000.

27. Per exemple, la noció d'oficialitat va passar del Dictamen núm. 35, de 21 de desembre de 1982, a la STC 82/1986, de 26 de juny. En els primers vint anys es considera que un 64,52% dels pronunciaments del Tribunal Constitucional són coincidents amb els del Consell Consultiu (ASDCC).



Amb una aclaparadora majoria els dictàmens s'han adoptat per unanimitat²⁸ i dins de cada dictamen la majoria de les conclusions també han estat preses per unanimitat, tot i que, en ocasions, han estat rebutades per un vot particular o, molt de tant en tant, per més d'un.

Els vots particulars que han acompanyat els seus dictàmens, no sempre discrepants (a voltes, les menys, concurrents amb les conclusions, però no amb la fonamentació), han permès obrir noves vies d'interpretació futura i també han servit als peticionaris i peticionàries del dictamen perquè prenguessin les seves respectives decisions, tenint en compte altres perspectives jurídiques amb un substrat ideològic, doctrinal, social o professional diferent.²⁹

Naturalment, les opinions del Consell Consultiu o les dels seus vots no sempre han estat considerades pel Tribunal Constitucional, que, com el Consell, també té una certa visió jurídica de les coses, tant unilateral (en aquest cas central versus autonòmica) com plural (atesa la seva variada composició). El Consell Consultiu ha mantingut significatives divergències amb el Tribunal Constitucional, tot i que han estat força minoritàries en comparació amb el ventall de temes tractats.

D'altra banda, les conclusions a les quals ha arribat, en distintes ocasions, el Consell Consultiu tampoc no han estat seguides per les persones sol·licitants del dictamen. A partir de l'experiència dels dictàmens emanats es constaten sons fracassos, tant perquè el Consell Consultiu ha desaconsellat la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat, que contràriament ha estat presentat, com per la situació inversa en la qual, per unanimitat, el Consell Consultiu ha considerat inconstitucional una llei estatal, que no ha estat impugnada,³⁰ dins del termini per fer-ho. Això és diàfan pel que fa a les peticions sobre lleis de l'Estat. En canvi, respecte a les proposicions i projectes de

lleis catalans, cal filar molt més prim. En general, es constata una dilatada tradició de complir (sense tenir-ne cap obligació)³¹ els dictàmens del Consell Consultiu, que normalment són més aviat atesos, que simplement escoltats. Ara bé, quan el Parlament esmena el disseny de llei no ho fa sempre en la línia majoritària proposada pel Consell Consultiu.

De tot el que s'ha dit fins aquí es poden entreveure unes certes etapes,³² encara que no gaire perfilades (que es correspondrien amb cadascun dels tres terços de durada del Consell Consultiu,

La història del Consell Consultiu es podria dividir en tres etapes: una de constitució, una de consolidació i una tercera de maduresa

28. Els vots particulars han anat augmentant a mesura que la institució s'ha anat consolidant. Només quatre dictàmens en els 100 primers davant dels 43 dels 100 darrers. S'han multiplicat per deu. Tanmateix, l'etapa amb més discrepàncies d'interpretació jurídica internes en el si del Consell no és la més recent, sinó que ha estat la que va del març de 2000 a l'abril de 2003. No obstant això, el 74,3% dels dictàmens han estat resolts per unanimitat, un 15% dels dictàmens tenen un vot particular; un 7,5%, dos vots, o un 3,1%, tres vots o més. Un cas particular va ser el Dictamen núm. 269, d'1 de setembre de 2005, sobre la proposició de reforma de l'EAC, que va tenir set vots particulars, un d'admissió i la resta sobre altres aspectes controvertits, que posen de manifest un joc de majories variable (l'altre excepció ha estat el Dictamen núm. 282, de 29 de novembre de 2007, que va tenir cinc vots diferents). Amb tot, una anàlisi més profunda del Dictamen núm. 269 demostra que la gran majoria dels preceptes de la proposició es consideraven constitucionals per unanimitat; hi va haver un vot discrepant contra sis sobre menys d'una cinquena part, i respecte d'una quinzena d'articles (dels 250 que tenia la proposició en total) es van formar dos grups enfrontats amb una força quasi equivalent (4 a 3 consellers), encara que incloïen els temes més significatius i polèmics (drets històrics, relació Estatut i lleis orgàniques –en particular el tema del finançament–, competència en ensenyament i funció del Síndic de Greuges).

29. En aquest sentit, dins del Consell Consultiu coexisteixen, des del primer moment, de forma més que cordial, sensibilitats distintes. Un estudi de les diverses procedències dels seus membres pot posar als ulls de tothom la diversitat professional, jurídica, social i política dels consellers i conselleres, que ha enriquit els dictàmens i ha generat un consens útil per a la millora de les lleis, especialment les normes catalanes.

30. El cas més flagrant, si se'm permet expressar-ho així, va ser l'estudi de la Llei estatal 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, que conclouia amb la inconstitucionalitat de la majoria dels seus preceptes, en el Dictamen núm. 279, de 29 de gener de 2007. Tot i aquesta unanimitat dins del Consell Consultiu, el Dictamen no va ser atès pel Govern ni pel Parlament en cap de les seves conclusions.

31. Vegeu I. Molas, "El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña", Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, 4, 1992, segons el qual els dictàmens no tenen efectes vinculants, però sí jurídics, perquè "la seva força deriva de la capacitat de raonament i convenciment", p. 76, gràcies a l'auctoritas, no a la potestas, de què gaudeix la institució davant els destinataris dels seus dictàmens. Un exemple de compliment, entre molts, va ser l'esmena transaccional que es va aprovar de forma subsegüent en el Dictamen núm. 80, de 20 de novembre de 1984, sobre la Llei de l'Institut Català de Finances. En els primers vint anys, en un 45,24%, el Parlament esmena totalment el text del projecte o de la proposició de llei catalana, d'acord amb els pronunciaments del dictamen del Consell Consultiu (ASDCC).

32. La classificació d'aquesta evolució en etapes l'he manllevada de M. A. Arróniz, a "El Consell Consultiu com a garant de l'autonomia: una mirada retrospectiva", de propera publicació, en la Revista Catalana de Dret Públic, núm. 39, sobre "els guardians de l'autonomia".



aproximadament una dècada per període), en l'evolució d'aquesta institució: una primera fase de constitució, força creativa (sobre la base de dictàmens curts, a petició governamental i sense vots particulars, en què es proposa una interpretació autonomista de la Constitució, quan encara el Tribunal no s'havia pronunciat); una segona fase de consolidació (en la qual el Parlament comença a tenir una certa significació, apareixen amb força els vots particulars i s'allarguen els dictàmens), i una tercera fase de maduresa (en què el Parlament continua mostrant-se cada cop més actiu i els seus dictàmens marquen distàncies amb la interpretació establerta pel Tribunal Constitucional, tot mostrant clarament una voluntat de fer i sistematitzar la doctrina pròpia de la institució).

Finalment, a banda de la seva eminent funció assessora de caràcter juridicoconstitucional, el Consell Consultiu ha desplegat altres activitats complementàries, que també dibuixen la seva imatge institucional. Així, el Consell ha organitzat bianualment i alternativa els seminaris sobre autonomia i justícia a Catalunya, amb el Consell General del Poder Judicial i el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, d'una banda, i les jornades sobre autonomia i dret, amb el Consell dels Col·legis d'Advocats catalans i



La Llei del Consell de Garanties Estatutàries es va aprovar amb 69 vots a favor, 17 vots en contra i 46 abstencions.
Foto: Parlament de Catalunya

darrerament amb el Col·legi de Notaris de Catalunya, de l'altra.³³ Igualment, el Consell Consultiu ha participat en les jornades de la funció consultiva espanyola, amb altres consells consultius de caràcter autonòmic, però també ha afavorit la trobada acadèmica de tribunals suprems i de constitucionalitat de l'Amèrica central, en la doble perspectiva de consolidar institucionalment la cooperació catalana al desenvolupament i la d'establir lligams amb institucions jurisdiccionals, que fan funcions de control de la constitucionalitat de les normes amb rang de llei.³⁴ Igualment ha estudiat en paper i *in situ* les experiències d'altres estats compostos, tant des de l'òptica de la seva organització com de la distribució de competències entre els ens centrals i subcentrals, tot enfortint, d'una banda, el seu vessant d'institució singular en un estat compost i, de l'altra, la seva activitat d'estudi per millorar i reforçar la seva funció de consulta. La funció dictaminadora sense l'activitat investigadora i documentalista, més qualitativa, quedaria completament òrfena de contingut.

3. Sic transit...

El Consell Consultiu, doncs, ha estat un invent reeixit, però amb data de caducitat, encara incerta. És evident que, primer, de forma rotunda, la reforma de 2006 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya,³⁵ i després la Llei del Consell de Garanties Estatutàries,³⁶ que ha posat fil a l'agulla, han decidit finalitzar la vida institucional del Consell Consultiu,³⁷ tot i que han establert una nova institució, hereva, pel

33. Actualment s'han celebrat el IX Seminari i les IV Jornades, que disposen de la corresponent publicació, que recull les ponències sostingudes i un resum dels col·loquis que van tenir-hi lloc.

34. Així, s'ha publicat el llibre *Constitución y justicia constitucional*, Barcelona, 2008.

35. Articles 76 i 77 i disposició derogatòria de l'EAC 2006.

36. La disposició derogatòria de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries.

37. Articles 76 i 77 i disposició derogatòria de l'EAC 2006.



Foto: David Tortosa

cap baix de les funcions de l'anterior (en una forma d'actuar semblant i paral·lela a la derogació de l'EAC 1979). El Consell de Garanties Estatutàries substitueix i succeeix el Consell Consultiu: n'amplia la composició i les funcions, li dóna més relleu institucional i en potencia la independència, així com els efectes d'alguns dels seus dictàmens (en paral·lel igualment a la important reforma estatutària de 2006, la qual incorpora a l'Estatut els drets estatutaris, tutelats també pel Consell).³⁸ Això corrobora que el Consell Consultiu ha estat una invenció, que ha servit a les finalitats per a les quals va ser creat, però que calia una posada al dia i un reforçament, en el sentit que la nova institució continuï defensant l'autonomia catalana amb sòlids arguments jurídics i que s'apropi més, sense perdre la seva naturalesa híbrida i consultiva, a òrgans com el Tribunal Constitucional.

En fi, no hi ha dubte de l'encert dels qui van idear el Consell Consultiu, el qual ha acomplert satisfactòriament les funcions encomanades, tant les explícites com les tàcites, però la seva glòria, com tot en aquest món, ha durat poc, aproximadament una generació, la primera generació de juristes iuspublicistes després de la dictadura. En qualsevol cas el Consell Consultiu deixa escrita la seva obra per als que la vulguin llegir, estudiar, criticar i utilitzar.³⁹

38. Articles 38.1 i 76.4 de l'EAC 2006.

39. Es pot consultar la col·lecció de dictàmens en paper i en xarxa, tant en català com en castellà.

Composició, organització i estatut dels membres del Consell de Garanties Estatutàries



Anna M. Pla Boix

Doctora en Dret, Professora de Dret Constitucional, Universitat de Girona

1. Presentació: l'autonomia orgànica, funcional i pressupostària del Consell
2. Composició del Consell i designació dels membres
3. Organització i règim de funcionament intern
4. Estatut dels consellers

1. Presentació: l'autonomia orgànica, funcional i pressupostària del Consell

L'autonomia que la Constitució garanteix a les comunitats autònomes implica el reconeixement d'una potestat d'autoorganització, és a dir, potestat d'articular els instruments necessaris per dirigir-se políticament i administrativament. De fet, la potestat d'autoorganització constitueix el poder més primari i elemental de què gaudeix un ens autònom.¹

En aquest sentit, l'article 147.2.c del text constitucional precisa que la regulació de "la denominació, organització i seu de les institucions autònomes pròpies" constitueix el contingut essencial de qualsevol Estatut d'autonomia. Per la seva part, l'article 148.1.1 garanteix la competència exclusiva autonòmica en matèria d'organització "de les seves institucions d'autogovern". En qualsevol cas, les expressions emprades pel text constitucional ("institucions autònomes pròpies", "institucions d'autogovern") s'han d'interpretar en sentit ampli. Així ho va precisar el Tribunal Constitucional en la STC 35/1982, de 14 de juny, quan va afirmar que les institucions d'autogovern autonòmiques "són primordialment les que el mateix Estatut crea i que per això estan constitucionalment garantides, però no només aquestes, ja que la comunitat pot crear-ne d'altres en la mesura que el seu autogovern ho jutgi necessari".²

D'entrada, el títol competencial garantit en l'article 148.1.1 de la Constitució es projecta en un triple contingut: primerament, atribueix a les comunitats autònomes la competència per configurar l'organització o estructura interna de les seves institucions d'autogovern;³ segonament, els atribueix la potestat de definir-ne el procediment i el règim de funcionament intern,⁴ i, finalment, també es projecta en la potestat de regular l'Estatut dels càrrecs públics autonòmics que s'hi adscriuen. En qualsevol cas, la regulació d'aquests àmbits materials sempre ha de respectar les prescripcions del bloc de la constitucionalitat.

Si les premisses anteriors es projecten en la institució dels consells consultius autonòmics, trobem que correspon a les comunitats autònomes respectives la competència exclusiva per regular-ne la composició i el règim d'elecció dels membres, determinar-ne el règim d'organització i funcionament intern així com l'Estatut jurídic dels consellers. Així ho han fet totes les lleis autonòmiques que regulen aquestes institucions, l'anàlisi comparada de les quals posa en relleu que existeix un ampli ventall de models que no sempre responen a uns mateixos paràmetres.

1. En paraules del Tribunal Constitucional, "la potestat d'autoorganització de les comunitats autònomes constitueix una manifestació central del principi d'autonomia" (STC 251/2006, de 25 de juliol, FJ 10).

2. També, per totes, STC 165/1986, FJ 6.

3. Per totes, STC 183/1988, FJ 6 i STC 179/1989, FJ 6. Alhora, aquesta facultat es projecta en diversos atributs, entre els quals destaca el de distribuir les competències entre els diferents òrgans de la comunitat, bo i determinant l'òrgan o la institució que ha d'exercir-les (per totes, STC 183/1988, FJ 6 o STC 56/1990, FJ 26). Les previsions de l'Estatut d'autonomia es configuren com un dels límits d'aquesta potestat d'autoorganització (STC 35/1982, FJ 3).

4. Per totes, STC 179/1989, FJ 6.

En l'actualitat, gairebé totes les comunitats autònomes ja disposen d'òrgans consultius propis. Es tracta d'ens col·legiats integrats, com a institucions d'autogovern, dins l'organigrama institucional autònic, bé sigui perquè així ho han previst expressament els estatuts d'autonomia respectius, bé sigui per manament del legislador.

Catalunya va ser capdavantera en aquest procés de descentralització de la funció consultiva a l'Estat autònic. Des dels inicis de la seva autonomia ja va encomanar la funció consultiva a dos òrgans diferents: d'una banda, al Consell Consultiu, el valuós llegat del qual és assumit pel nou Consell de Garanties Estatutàries, regulat en la Llei 2/2009, de 12 de febrer; de l'altra, a la Comissió Jurídica Assessora, en la seva condició d'alt òrgan consultiu del Govern. S'adoptava així un model bicèfal de funció consultiva, singular en l'escenari autònic.

La resta de comunitats autònomes van instituir els seus propis òrgans consultius de forma progressiva, en un llarg procés que s'estén fins a l'actualitat. En aquest *iter*, la jurisprudència del Tribunal Constitucional hi va assumir un paper rellevant. En la STC 204/1992, de 26 de novembre, l'alt tribunal va avalar la competència autònica per crear, en virtut de les seves potestats d'autoorganització, òrgans consultius propis equivalents al Consell d'Estat pel que fa a la seva organització i competències. A més, en aquesta sentència el Tribunal va confirmar que aquests consells consultius autònics no quedaven constrets a assumir funcions diferents de les del Consell d'Estat, sinó que el seu paper podia ser substitutiu o exclouent del d'aquest. Entre les condicions d'homologació que l'alt tribunal exigia a aquestes institucions autòniques respecte del Consell d'Estat, destaquen les de dotar-se d'un règim d'organització i funcionament que asseguressin "la seva independència, objectivitat i rigorosa qualificació tècnica". S'evocava així la dicció de l'article 1 de la LO 3/1980, de 22 d'abril, del Consell d'Estat, que declara que aquest "exerceix la funció consultiva amb autonomia orgànica i funcional per garantir la seva objectivitat i independència". Aquesta fórmula es reproduïx en la dicció de totes les disposicions legislatives autòniques que regulen aquests òrgans.



La ponent de la Llei del Consell de Garanties Estatutàries, Lídia Santos, en un moment de la seva intervenció davant del Ple.

Foto: Parlament de Catalunya

En tot cas, la majoria dels consells consultius autònics presenten diferències substancials que es projecten no tan sols en la seva composició i règim d'organització i funcionament intern, sinó també en el catàleg de competències que tenen encomanades. Per això, doctrinalment es classifiquen en diferents models bo i prenent en consideració la posició institucional que ocupen i el seu respectiu àmbit competencial. Inevitablement, aquest escenari ha dificultat la caracterització, *sui generis*, d'aquestes institucions, i s'han suscitat debats interpretatius. Ara bé, malgrat les diferències substancials que presenten, tots aquests ens reuneixen també uns perfils comuns. Primerament, tots són

Anna M. Pla Boix

Anna M. Pla Boix és doctora en Dret i llicenciada en Ciències Polítiques i de l'Administració. Actualment, és professora de Dret Constitucional de la Universitat de Girona. Ha centrat la seva recerca en temes vinculats al dret lingüístic, l'organització institucional autonòmica, els consells consultius, el federalisme i la descentralització del poder judicial.

Ha fet estades de recerca a la Facultat de Dret de la Universitat Catòlica de Lovaina (Bèlgica), a l'Institut del Federalisme de la Universitat de Friburg (Suïssa) i a la Universitat de Moncton (Canadà).

És autora del llibre *El règim jurídic de les llengües a l'Administració de Justícia* (Barcelona, col·lecció "Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat", núm. 41, 2005) i coautora d'altres com *Dret lingüístic* (Valls, Ed. Cossetània, 2003). Ha publicat diversos articles en revistes jurídiques i és autora de diversos capítols d'obres col·lectives.



òrgans col·legiats dotats d'*auctoritas* que gaudeixen d'autonomia orgànica i funcional. El seu règim d'organització i funcionament pretén assegurar-los la independència, l'objectivitat i la qualificació tècnica, qualitats totes aquestes coherents amb la funció que se'ls encomana i l'àmbit en què aquesta es desenvolupa, la qual cosa en reforça indefugiblement la posició institucional. A més, tots compleixen una funció essencialment consultiva, el contingut i l'abast de la qual varia segons els casos. De fet, un estudi comparatiu dels àmbits competencials respectius permet constatar que mentre alguns consells consultius autonòmics es limiten a complir una funció consultiva clàssica, projectada a la supervisió de la legalitat de l'activitat reglamentària i administrativa en general, d'altres transcendeixen amb escreix aquesta funció i assumeixen el que certs autors titllen d'autèntica funció de control, que es projecta no només sobre actes de l'executiu, sinó també sobre actes de naturalesa parlamentària. Justament, el nostre Consell de Garanties Estatutàries s'inclou dins d'aquesta darrera categoria. Reuneix, d'entrada, una doble naturalesa jurídica: en uns supòsits és un organisme purament consultiu i, en d'altres, és un òrgan de tutela institucional que emet certs dictàmens vinculants, amb les implicacions que això comporta i que s'estudien en aquest monogràfic.

L'Estatut d'autonomia, en la nova dicció aprovada el 2006, esbossa les línies mestres concernents a la composició i el règim de designació dels seus membres, organització i funcionament intern, les quals es troben desplegades en la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries.⁵ D'entrada, l'article 77.4 de l'Estatut, intitulat "Composició i funcionament", disposa que el Consell "té autonomia orgànica, funcional i pressupostària, d'acord amb la Llei". En compliment d'aquest manament, l'article 2.2 de la Llei proclama que el Consell compleix les seves funcions amb "plena independència dels òrgans executius, legislatius i judicials, per mitjà de dictàmens tecnicojurídics que en cap cas no expressen criteris d'oportunitat o de conveniència" i el seu darrer paràgraf afegeix que "per tenir garantida la independència, gaudeix d'autonomia orgànica, funcional i pressupostària". Val a dir que una de les projeccions per excel·lència d'aquesta autonomia es troba en la potestat del Consell d'aprovar el seu propi reglament d'organització i funcionament intern (article 13) així com en la potestat d'elaborar i aprovar anualment el seu projecte de pressupost (article 15). A més, també se li reconeix la disposició sobre els mitjans materials i personals al seu servei (article 14).

La seva independència, especialment vinculada a l'autonomia orgànica, implica la separació formal del Consell respecte de qualsevol altre òrgan, en els termes que, com s'ha vist, garanteix *expressis verbis* l'articulat de la llei que el regula. I enllaçant amb l'autonomia orgànica, la funcional implica la inexistència de vincles jeràrquics que influeixin o puguin condicionar la llibertat externa i interna de la institució.

5. En paraules del Dictamen del Consell Consultiu núm. 291, de 19 de gener de 2009, "l'Estatut no conté cap referència expressa a la imparcialitat i independència del Consell de Garanties Estatutàries, com sí que fa respecte a altres institucions, però és obvi que aquesta exigència deriva de la seva pròpia naturalesa, del principi de l'autonomia orgànica, funcional i pressupostària garantit per l'article 77.4 EAC, que no pot ser considerat sinó com a expressió de la independència esmentada, i també d'acord amb una interpretació sistemàtica del capítol en què es troba regulat". BOPC núm. 386, de 21 de gener de 2009, p. 34.

**Per tenir garantida
la independència, el
Consell de Garanties
Estatutàries gaudeix
d'autonomia
orgànica, funcional i
pressupostària**

Així, si gaudeix d'autonomia, podrà expressar-se amb objectivitat, imparcialitat i distància personal i intel·lectual respecte de les qüestions que se sotmeten a la seva consulta bo i distingint els criteris de legalitat dels de simple oportunitat. Com es veurà a continuació, al llarg del seu articulat, la Llei desplega totes i cadascuna d'aquestes garanties, dotant així de contingut l'autonomia de què gaudeix.

2. Composició del Consell i designació dels membres

El capítol II de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, s'ocupa de regular la composició i el funcionament del Consell de Garanties Estatutàries. Formalment, aquest capítol s'estructura en quatre seccions: la primera en regula la composició (articles del 3 al 6); la segona en regula els òrgans (articles del 7 al 9); la tercera en regula l'Estatut dels membres (articles del 10 al 12), i, finalment, la quarta en regula el règim de funcionament intern (articles del 13 al 15).

Val a dir que l'article 77 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya ja n'estableix, amb caràcter imperatiu, les línies mestres. Aquest precepte disposa que "el Consell de Garanties Estatutàries és format per membres nomenats pel president o presidenta de la Generalitat entre juristes de reconeguda competència, dues terceres parts dels quals a proposta del Parlament, per majoria de tres cinquenes parts dels diputats, i una tercera part a proposta del Govern". Per tant, l'Estatut no en fixa el nombre definitiu de membres, per bé que avança alguns criteris que ha de respectar el legislador. D'entrada, exigeix que el nombre de consellers ha de ser una xifra múltiple de tres. A més, imposa que en la seva designació han d'intervenir preceptivament tant el Govern com el Parlament autonòmics. Partint d'aquesta base, l'article 77.3 de l'Estatut afegeix que la seva composició i funcionament així com l'Estatut dels membres i els procediments relatius a l'exercici de les seves funcions s'han de regular legislativament.

Pel que fa a la seva composició, el Consell és integrat per nou membres, que han de ser juristes de competència i prestigi reconeguts, amb més de quinze anys d'experiència professional, i han de tenir la condició política de catalans. Aquesta previsió ja figurava en l'article 3.1 del text de la Proposició de Llei del Consell de Garanties Estatutàries,⁶ i es va mantenir inalterada en el decurs de tota la tramitació parlamentària de la norma. Això no vol dir que no fos objecte de controvèrsies. Ben al contrari, s'hi van presentar algunes esmenes amb l'objectiu de modificar-ne la dicció.⁷

Com imposa l'Estatut, en la seva designació intervenen tant el Parlament com el Govern autonòmics. Així, sis dels membres són nomenats a proposta del Parlament, acordada per majoria de tres cinquenes parts dels diputats i diputades, i els tres restants a proposta del Govern. Val a dir que un dels tres membres del Consell de Garanties Estatutàries designats pel Govern ho ha de ser entre una terna proposada pel Consell de Governos Locals. En tot cas, tots nou membres han de ser nomenats pel president de la Generalitat. Per garantir la continuïtat de la institució, els consellers i conselleres es renoven per terços cada tres anys i en cada renovació del Consell ha de corres-

El Consell està compost per nou juristes de reconegut prestigi amb més de quinze anys d'experiència

pondre al Parlament designar dos membres nous, mentre que al Govern li pertoca designar-ne un. Per la seva part, en cas de vacants produïdes per causes altres que l'extinció del mandat, també s'han de cobrir a proposta de la institució que havia designat el conseller o consellera cessant, per al temps de mandat restant. En tot cas, la procedència majoritàriament parlamentària dels seus membres i l'exigència d'una majoria qualificada per elegir-los són factors que contribueixen a reforçar la independència de la institució. Val a dir que aquests criteris també regien la composició del Consell Consultiu, ja que, d'acord amb l'article 3 de la Llei 1/1981, de 25 de febrer,

6. BOPC núm. 345, de 5 de novembre de 2008, p. 8.

7. BOPC núm. 373, de 12 de desembre de 2008, p. 3-7. Vegeu les esmenes de modificació núm. 2 i 3 presentades pel Grup Mixt i l'esmena núm. 2 presentada pel grup parlamentari del Partit Popular de Catalunya. Així, per exemple, l'esmena núm. 2 del Grup Mixt va proposar la dicció següent de l'article 3.1: "El Consell de Garanties Estatutàries és integrat per set membres, que han d'ésser juristes de competència reconeguda amb més de quinze anys d'experiència professional, i han de tenir veintatge administratiu a Catalunya", tesi que va defensar-se en el debat de totalitat sobre la Proposició de Llei celebrat el 13 de novembre de 2008. Vegeu DSPC – Sèrie P núm. 65, de 13 de novembre de 2008, p. 17



Com a regla general, el mandat dels membres del Consell té una durada de nou anys, sense possibilitat de ser reelegits.
Foto: Biel Cussó

que el regulava, dels set membres, cinc eren elegits pel Parlament per una majoria de tres cinquenes parts dels diputats i diputades i dos pel Govern.

Com a regla general, s'estableix una durada del mandat de nou anys, i es prohibeix la possibilitat d'una nova reelecció. Durant aquest període, els consellers i conselleres es trobaran emparats pel dret fonamental d'accés a càrrecs i funcions públiques garantit en l'article 23 de la Constitució. Com ha interpretat la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, aquest dret fonamental inclou no només l'accés al càrrec o funció (*ius ad officium*), sinó també la permanència en aquest i el seu exercici sense perturbacions il·legítimes (*ius in officio*).⁸ Per tant, des de la perspectiva constitucional, durant aquest període de nou anys, el conseller o consellera gaudeix d'inamobilitat i pot exercir lliurement les funcions annexes al seu càrrec, sens perjudici dels supòsits excepcionals de pèrdua de la condició de conseller regulats legislativament.⁹

En aquest sentit, el règim de la pèrdua i la suspensió de la condició de membre del Consell es regulen en la secció primera del capítol II de la Llei 2/2009, de 12 de febrer. La pèrdua de la condició de conseller opera sols si concorre alguna de les causes taxades expressament en l'article 4, això és, en cas de mort, renúncia, extinció del mandat, pèrdua de la condició política de català, incapacitat declarada per decisió judicial ferma, inhabilitació per a l'exercici dels drets polítics declarada per decisió judicial ferma, incompatibilitat sobrevinguda llevat que cessi en el càrrec o activitat incompatible, condemna a causa de delictes per sentència ferma i, finalment, incompliment greu de les obligacions del seu càrrec. En les darreres dues causes esmentades, el mateix Consell, per majoria absoluta, després de considerar la gravetat dels fets i, si escau, la naturalesa de la pena imposada, pot proposar al Parlament o al Govern, segons que correspongui, la revocació del nomenament de la consellera o conseller

8. Per totes, STC 163/1991, FJ 3.

9. El règim de pèrdua de la condició de conseller o consellera es regula en l'article 4 de la Llei. Així mateix, la disposició transitòria segona regula el supòsit en el qual determinats membres del Consell disposaran d'un mandat més reduït que el que es preveu de forma ordinària (tres o sis anys), com a conseqüència de la primera i segona renovació parcial triennial de la institució. Com subratlla el Dictamen del Consell Consultiu núm. 291, de 19 de gener, Cit. supra, "aquesta renovació parcial té plena justificació si es volen evitar canvis radicals en la composició del Consell i, a més, s'utilitza un criteri aleatori, el sorteig, que evita qualsevol tracte desigual entre els membres del Consell. Conseqüentment, en aquest supòsit els límits imposats a la permanència en el càrrec compleixen plenament els requisits exigits d'adequació a una finalitat legítima i s'estableixen de forma proporcionada a l'esmentada finalitat i no discriminatòria".





Els consellers Antoni Castells i Joan Saura, el vicepresident Josep-Lluís Carod-Rovira i el president de la Generalitat, José Montilla, en el moment de la votació de la Llei del Consell de Garanties Estatutàries.
Foto: Parlament de Catalunya

afectat. La ratificació d'aquesta proposta exigeix la mateixa majoria requerida per a la seva designació i, en cas d'aprovar-se, la consellera o el conseller afectat perd la condició de membre del Consell. El seu cessament, l'ha de fer públic el president de la Generalitat. En la resta de les causes, el procediment és força més simple i es limita a una comunicació del president del Consell al president de la Generalitat a fi que en faci públic el cessament.

Per la seva part, s'estableix que els consellers sols poden ser suspesos de llur condició en el cas que estiguin processats o en una situació processal equivalent, i també durant el temps necessari per a l'adopció de la resolució sobre la concurrència de certes causes de cessament garantides en l'article 4 de la Llei (incapacitat, inhabilitació per a l'exercici de drets polítics, incompatibilitat sobrevinguda, condemna a causa de delictes i incompliment greu de les obligacions del seu càrrec). En tot cas, aquesta suspensió ha de ser acordada per la majoria absoluta dels seus membres i s'ha de comunicar al president de la Generalitat perquè la faci pública.

Com és de veure, amb aquestes previsions s'ha procurat reforçar la independència i la inamobilitat dels membres del Consell de Garanties Estatutàries, els quals sols poden veure acabat anticipadament el seu mandat si concorre alguna de les causes expressament previstes en la Llei que regula la institució.

3. Organització i règim de funcionament intern

L'organització i el funcionament del Consell de Garanties Estatutàries es regeixen pel seu propi reglament, l'aprovació del qual correspon al Consell en exercici de l'autonomia de què gaudeix. Val a dir que, transitòriament i mentre no s'aprovi aquesta disposició reglamentària, manté la vigència el Reglament del Consell Consultiu de la Generalitat, en els termes que es garanteixen en la disposició transitòria quarta de la Llei que regula la nova institució.

Com subratlla el Consell Consultiu en el Dictamen núm. 291, de 19 de gener de 2009, la potestat reglamentària constitueix una condició essencial per a l'exercici de l'autonomia que es reconeix al Consell. En compliment d'aquesta potestat reglamentària "serà el mateix Consell de Garanties Estatutàries qui elabori i aprovi el seu reglament d'organització i funcionament i, en el seu cas, el seu reglament de règim interior. Ha de ser aquest reglament el que desenvolupi i completi les prescripcions legals corresponents, entre les quals s'hauran d'incloure les relatives als mitjans materials i personals i al règim del personal al seu servei".¹⁰

10. BOPC núm. 386, de 21 de gener de 2009, p. 34

Aquestes prescripcions legals s'esbossen, respectivament, en la secció 2a del capítol II de la Llei, intitulada "Òrgans del Consell" (articles del 7 al 9), i en la secció 4a del capítol II, intitulada "Règim de funcionament del Consell" (articles del 13 al 15).

A efectes organitzatius interns, es preveuen tres òrgans: la Presidència, la Vicepresidència i la Secretaria.

S'estableix que han de ser els mateixos consellers i conselleres els qui han d'eleger entre ells, en votació secreta i per majoria absoluta, el president o presidenta, el vicepresident o vicepresidenta i el conseller secretari o consellera secretària del Consell, els quals han de ser nomenats per un període de tres anys, renovable una sola vegada. En el cas que cap dels candidats o candidates no obtingui aquesta majoria absoluta, la Llei preveu que s'ha de repetir l'elecció entre les dues persones més votades i s'ha d'eleger el candidat o candidata que obtingui més vots, criteri que, per cert, ja regia en l'elecció del president del Consell Consultiu de la Generalitat. A més, l'article 7.1 de la Llei regula un parell de criteris subsidiaris per dirimir en cas d'empat, ja que precisa que s'ha d'eleger el conseller més antic i, en cas d'igualtat en l'antiguitat, el de més edat. Val a dir que la previsió d'aquests criteris d'antiguitat i edat, resolutoris en cas d'empat, coincideixen amb els previstos en l'article 9.2 de la LO 2/1979, de 3 d'octubre, en el procediment d'elecció del president del Tribunal Constitucional.

Per bé que el catàleg de funcions que els han de ser encomanades s'ha de regular en el reglament d'organització i funcionament del Consell, la Llei ja n'avança les principals. Pel que fa al president o presidenta, l'article 7.3 de la Llei li encomana tres funcions bàsiques: primerament, la funció de representació del Consell; segonament, la funció de convocar i presidir les seves reunions, i, finalment, també li encomana la potestat organitzativa sobre el personal al servei de la institució. Al vicepresident o vicepresidenta, l'article 8.2 de la Llei li encomana la funció de substituir el president en cas d'absència, malaltia o suspensió o pèrdua de la condició de conseller, excepte que la pèrdua d'aquesta condició es produeixi per extinció del mandat i continuï en funcions. Finalment, al conseller secretari o consellera secretària se li encomana la funció de ser la persona fedatària del Consell. En tot cas, la Llei precisa que el seu reglament d'organització i funcionament ha de determinar els òrgans als quals correspon adoptar els acords i les resolucions que la legislació li encomani.

Pel que fa a la constitució, les deliberacions i l'adopció d'acords del Consell, es requereix la presència de dos terços dels seus membres, entre els quals hi ha d'haver el president o presidenta o, si escau, el vicepresident o vicepresidenta. L'article 21 de la Llei exigeix que els acords del Consell per emetre dictamen s'han d'adoptar per majoria absoluta, que s'entén assolida si s'expressen en el mateix sentit el primer nombre enter de vots que segueix el nombre resultant de dividir per dos el total de membres del Consell. En cas d'empat, el vot del president és diriment.

Per complir les funcions que té encomanades, el Consell de Garanties Estatutàries disposa de mitjans materials i personals. De fet, correspon al mateix Consell, en exercici de l'autonomia de què gaudeix, establir l'organització del personal al seu servei, aprovar i modificar la plantilla i la relació de llocs de treball i dur a terme els processos de selecció de personal i provisió de llocs de treball, d'acord amb els principis d'igualtat, publicitat, mèrit i capacitat. Com recorda el Dictamen núm. 291, de 19 de gener de 2009, del Consell Consultiu, la mateixa naturalesa de la institució justifica l'existència d'una especial relació de confiança amb aquest personal, la qual cosa ha de comportar la capacitat per gestionar de forma autònoma determinats aspectes del seu règim estatutari i per decidir una política de personal pròpia.

4. Estatut dels consellers

L'Estatut d'autonomia conté una regulació migrada en matèria d'estatut dels consellers. Només esmenta el requisit que han de ser "juristes de reconeguda competència" i remet a la Llei la regulació dels altres elements de l'Estatut dels integrants d'aquesta institució. Ateses la naturalesa i la posició institucional del Consell de Garanties Estatutàries, amb competència per emetre fins i tot dictàmens



Pel que fa a la constitució, les deliberacions i l'adopció d'acords del Consell es requereix la presència de dos terços dels seus membres

vinculants amb capacitat per limitar *ex ante* la voluntat del Parlament, la regulació legal de les seves garanties d'independència adquireix la màxima significació.

Com subratlla el Dictamen del Consell Consultiu núm. 291, de 19 de gener de 2009, sobre la Proposició de Llei del Consell de Garanties Estatutàries, "l'exigència d'independència i d'imparcialitat s'ha de projectar sobre cadascun dels membres del Consell". És per això que l'article 77.3 de l'Estatut remet a la Llei de forma imperativa la regulació del seu estatut "expressió en la qual s'han d'incloure, necessàriament, les qüestions relatives a la durada del mandat, a la seva possible renovació i a les causes de pèrdua o suspensió de la condició de membre del Consell, a les causes d'incompatibilitat i als supòsits en els quals els membres del Consell s'hauran d'abstenir de participar en les deliberacions i votacions dels dictàmens".¹¹



L'article 12 de la Llei estableix un règim estricte d'incompatibilitats per als membres del Consell de Garanties Estatutàries, més ampli que el que es preveia per als membres del Consell Consultiu
Foto: Biel Cussó

En tot cas, l'objectiu d'aquest Estatut rau a garantir la màxima independència i imparcialitat, reforçant-ne així la posició institucional.

Doncs bé, en compliment d'aquest manament estatutari, la Llei 2/2009, de 12 de febrer, regula l'Estatut dels membres del Consell en el capítol II. D'entrada, precisa que consellers i conselleres tenen condició d'alts càrrecs de relleu institucional especial. Com imposa l'article 3 de la Llei, han de ser juristes de competència i prestigi reconeguts amb més de quinze anys d'experiència professional i condició política de catalans. S'estableix que han d'actuar amb imparcialitat i han de ser inamovibles per raó de l'exercici de llur càrrec. El seu mandat, com ja s'ha avançat, és de nou anys i es prohibeix la possibilitat de reelecció, per bé que la mateixa Llei preveu algunes excepcions a aquesta regla general.

La Llei conté una regulació exhaustiva de les causes d'abstenció. L'article 11 disposa que els membres del Consell s'han d'abstenir de participar en l'elaboració de dictàmens i en les deliberacions i les votacions en tres supòsits: primerament, si els dictàmens tenen per objecte assumptes en què hagin intervingut abans d'adquirir la condició de consellers o conselleres en virtut del càrrec o de la professió que exercien;¹² segonament, si els dictàmens tenen per objecte assumptes que interessin empreses en les quals hagin

11. BOPC núm. 386, de 21 de gener de 2009, p. 34.

12. Segons l'article 11.2 de la Llei, no es considera causa d'abstenció haver participat en un procediment legislatiu ni haver formulat una opinió científica sobre una qüestió jurídica que pugui ser rellevant en l'assumpte.



participat en tasques de direcció, assessorament o administració, i, finalment, si tenen un interès directe o indirecte en l'assumpte que és objecte del dictamen. Val a dir que l'article 21.4 de la Llei precisa que els membres del Consell no es poden abstenir en les votacions dels dictàmens, llevat que hi concorrin expressament aquestes causes legals d'abstenció. Si concorre alguna d'aquestes causes, s'ha de posar en coneixement del Consell i el Ple ha d'adoptar la decisió corresponent, d'acord amb el procediment que es reguli en el reglament d'organització i funcionament de la institució.

Finalment, l'article 12 de la Llei regula un exhaustiu règim d'incompatibilitats. Val a dir que la dicció finalment aprovada d'aquest precepte coincideix, literalment, amb la dicció que ja figurava en el text de la Proposició de Llei.¹³ Això no significa que no fos objecte de controvèrsies en seu parlamentària. Ben al contrari, s'hi van presentar diferents esmenes de modificació i supressió.¹⁴ A parer de certs sectors de l'arc parlamentari, el catàleg d'incompatibilitats garantit en l'article 12 respon a una visió excessivament tancada, endogàmica i corporativista.¹⁵

Aquest precepte disposa que la condició de conseller o consellera és incompatible, en l'àmbit de la Generalitat, dels ens locals, de les comunitats autònomes, de l'Estat i de la Unió Europea, amb: a) qualsevol mandat representatiu; b) qualsevol càrrec en òrgans de rellevància constitucional o estatutària; c) la condició d'alt càrrec, en els termes definits per la legislació corresponent; d) la condició de membre d'altres òrgans consultius o assessors; e) qualsevol lloc de treball en qualsevol administració pública o en els organismes, les entitats i les empreses que en depenen, sigui quina sigui la forma jurídica; f) l'exercici de les carreres judicial, fiscal i militar; g) el compliment de funcions directives o executives en partits polítics, en sindicats i en associacions empresarials; h) qualsevol activitat professional, mercantil o laboral remunerada. Dit això, l'article precisa que la condició de conseller o consellera és compatible amb l'exercici de la docència universitària, amb la recerca i amb l'acompliment d'activitats privades, en els termes establerts per la legislació reguladora del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat.

Per tant, s'amplien substancialment el catàleg d'incompatibilitats que vinculaven els membres del Consell Consultiu i que es regulaven en l'article 6 de la Llei 1/1981, de 25 de febrer, que regulava aquesta institució, la qual cosa suscitava crítiques. Ara bé, com indica el Dictamen del Consell Consultiu núm. 291, de 14 de gener de 2009, referint-se a les esmenes presentades a l'article 12 de la Proposició concernents al catàleg d'incompatibilitats, "el legislador disposa d'un ampli marge de llibertat per regular les característiques i l'abast del règim d'incompatibilitats dels membres del Consell sense més límits que els adequats per garantir la necessària independència de la institució, amb la finalitat d'evitar possibles conflictes d'interessos, tant reals com potencials". Partint d'aquesta declaració, el Consell Consultiu va concloure que tant la dicció de l'article 12 de la iniciativa legislativa que finalment va aprovar-se com la dicció de les esmenes que s'hi havien presentat eren respectuoses amb el bloc de la constitucionalitat i l'elecció d'una opció o una altra era una decisió de política legislativa que corresponia al legislador autonòmic.¹⁶

13. BOPC núm. 345, de 5 de novembre de 2008, p. 9-10.

14. BOPC núm. 373, de 12 de desembre de 2008, p. 3. Esmenes núm. 6 i 7 presentades pel Grup Mixt, esmena núm. 7 presentada pel grup parlamentari del Partit Popular de Catalunya i esmenes núm. 1 i 2 del grup parlamentari de Convergència i Unió.

15. Vegeu, a tall d'exemple, DSPC – Sèrie P núm. 65, de 13 de novembre de 2008, p. 17.

16. BOPC núm. 386, de 21 de gener de 2008, p. 37.

La incidència dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries en l'exercici de la funció legislativa del Parlament

Joan Vintró Castells

Catedràtic de Dret Constitucional. Universitat de Barcelona

1. Marc normatiu i objecte d'estudi

2. Caràcter potestatiu i tecnicojurídic dels dictàmens

3. Dictàmens no vinculants

3.1. Sobre projectes i proposicions de Llei en tràmit al Parlament que no desenvolupin o afectin drets reconeguts per l'Estatut. 3.2. Sobre projectes i proposicions de Llei de reforma de l'Estatut en tràmit al Parlament. 3.3. Sobre decrets Llei sotmesos a convalidació del Parlament. 3.4. Sobre projectes de decret legislatiu aprovats pel Govern i sotmesos a control parlamentari vinculant. 3.5. Sobre projectes i proposicions de Llei i sobre projectes de decret legislatiu que afectin l'autonomia local garantida per l'Estatut.

4. Dictàmens vinculants sobre projectes i proposicions de Llei en tràmit al Parlament que desenvolupin o afectin drets reconeguts per l'Estatut

1. Marc normatiu i objecte d'estudi

El Consell de Garanties Estatutàries és una nova institució de la Generalitat creada per l'article 76 de l'Estatut del 2006 i que té com a clar antecedent el Consell Consultiu de la Generalitat derivat de l'article 41 de l'Estatut de 1979 i regulat pel la Llei 1/1981. L'article 76 EAC atribueix al Consell de Garanties Estatutàries dues competències: d'una banda, dictaminar amb caràcter potestatiu sobre propostes normatives i disposicions de la Generalitat (projectes de Llei, proposicions de Llei, projectes de decret legislatiu i decrets Llei) per tal de vetllar per llur adequació a l'Estatut i a la Constitució; de l'altra, dictaminar preceptivament abans de la interposició, pels subjectes legitimats en cada cas (Parlament, Govern i ens locals), del recurs d'inconstitucionalitat, del conflicte de competència i del conflicte en defensa de l'autonomia local. El mateix article 76 EAC assenyala en l'apartat 4 que els dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries tenen caràcter vinculant quan es refereixen a projectes o proposicions de Llei del Parlament que desenvolupin o afectin drets reconeguts per l'Estatut. D'aquesta disposició es desprèn que la resta de dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries no són vinculants. Finalment, l'article 77.3 EAC remet a la Llei la regulació específica dels procediments relatius a l'exercici de les seves funcions. Aquesta Llei reguladora del Consell de Garanties Estatutàries és la Llei 2/2009, del 12 de febrer (en endavant citada també com LCGE).

A partir del vigent marc estatutari i legal, el present treball estudia la primera de les dues funcions atribuïdes per l'Estatut al Consell de Garanties Estatutàries, tot tractant de posar en relleu la incidència dels dictàmens d'aquesta institució en l'exercici de la funció legislativa del Parlament. En efecte, és el Parlament el destinatari de la primera funció del Consell de Garanties Estatutàries ja que aquesta es projecta solament sobre propostes de Llei i de normes amb rang de Llei i en cap cas sobre propostes de reglaments emanades del Govern. Cal precisar respecte a tot això que en aquestes pàgines l'expressió "funció legislativa del Parlament" és emprada en un sentit ampli, que inclou no només allò que tècnicament li és propi (l'aprovació de lleis), sinó també el control parlamentari de les normes amb rang de Llei aprovades pel Govern (decrets Llei i decrets legislatius). Seguint la distinció, derivada del mateix text estatutari, entre dictàmens no vinculants i dictàmens vinculants, l'article s'estructura en aquests dos grans apartats que vénen precedits d'un de relatiu al seu caràcter potestatiu i tecnicojurídic.

2. Caràcter potestatiu i tecnicojurídic dels dictàmens

Pel que fa a la primera qüestió, el tenor literal de l'article 76 EAC és prou eloqüent quan distingeix entre uns casos en els quals el Consell de Garanties Estatutàries "pot dictaminar" (art.76.2) i uns altres casos en els quals aquesta institució "ha de dictaminar" (art.76.3). Aquesta distinció significa que tots els supòsits de dictamen referenciats en l'article 76.2 tenen caràcter potestatiu, és a dir, tots els dictàmens sobre propostes normatives i disposicions de la Generalitat, que constitueixen l'objecte del present treball, no deriven d'una actuació d'ofici del Consell de Garanties Estatutàries. No altera aquesta caracterització la previsió de l'article 76.4 EAC relativa als dictàmens vinculants del Consell de Garanties Estatutàries sobre projectes i proposicions de llei en matèria de drets estatutaris ja que el precepte esmentat no introdueix cap excepció al caràcter facultatiu dels dictàmens. Amb ple respecte a les disposicions estatutàries, la Llei 2/2009 (arts. 2.1, 16, 17.1, 17.2 i 23) ha refermat el caràcter potestatiu dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries previstos a l'article 76.2 EAC i ha establert els subjectes legitimats per a sol·licitar-los. En definitiva, aquest marc estatutari i legal suposa que els projectes i les proposicions de llei en tràmit al Parlament de Catalunya, els projectes de decret legislatiu i els decrets llei únicament seran dictaminats pel Consell de Garanties Estatutàries si algun dels subjectes legitimats ho demana.

Quant al segon aspecte, la definició estatutària (art.76.1) i legal (art. 2.1) –el Consell de Garanties Estatutàries és la institució que vetlla per l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de les disposicions de la Generalitat– expressa de manera indiscutible que l'Estatut i la Constitució són els paràmetres a partir dels quals aquest òrgan ha de fer els seus pronunciaments. Aquesta identificació del paràmetre d'actuació del Consell de Garanties Estatutàries comporta, d'una banda, que les seves decisions es basen exclusivament en criteris de constitucionalitat i d'estatutarietat i, tal com recull l'article 2.2 de la Llei 2/2009, s'instrumenten "per mitjà de dictàmens tecnicojurídics que en cap cas no expressen criteris d'oportunitat o de conveniència". D'altra banda, a propòsit del paràmetre, pot resultar oportú apuntar que, igualment com ha anat fent el Consell Consultiu, el Consell de Garanties Estatutàries ha d'incloure la jurisprudència del Tribunal Constitucional com a part integrant de l'anomenat paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat. Ara bé, el Consell de Garanties Estatutàries ha de tenir en compte que el vigent bloc de constitucionalitat ve determinat per la Constitució i l'Estatut de 2006 i que, per tant, la doctrina constitucional que ha d'observar és la derivada de la interpretació específica



El Palau Centelles ha estat fins ara la seu del Consell Consultiu i ara ho és del Consell de Garanties Estatutàries
Foto: David Tortosa

Joan Vintró Castells

Joan Vintró Castells és catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona i lletrat en excedència del Parlament de Catalunya. Com a lletrat del Parlament va assessorar la ponència parlamentària que va redactar l'Estatut d'autonomia de 2006. Les seves publicacions se centren principalment en els àmbits del Dret Parlamentari i del Dret Autonòmic amb llibres com *La investidura parlamentaria del Gobierno: perspectiva comparada y Constitución Española* (Madrid, Congreso de los Diputados, 2006) i, conjuntament amb M. Barceló, *Dret Públic de Catalunya*, (Barcelona, Atelier, 2008). És membre del Consell de redacció de la *Revista Catalana de Dret Públic* i de l'equip redactor de l'*Informe Comunidades Autónomas* editat per l'Institut de Dret Públic de Barcelona.



de la Constitució i de l'actual bloc de la constitucionalitat, però no la basada en el bloc de la constitucionalitat integrat per la Constitució i l'Estatut de 1979¹.

3. Dictàmens no vinculants

Tal com ja s'ha avançat anteriorment, a la vista del tenor literal del que disposen els articles 76.2 i 76.4 EAC, els dictàmens no vinculants són els que es refereixen a propostes legislatives, projectes de decret legislatiu i decrets llei, amb l'excepció dels relatius a projectes o proposicions de llei en matèria de drets estatutaris². Aquest criteri és reproduït per l'article 17.3 de la Llei 2/2009. Correspon, per tant, examinar els diversos supòsits de dictamen no vinculant del Consell de Garanties Estatutàries

3.1. Sobre projectes i proposicions de llei en tràmit al Parlament que no desenvolupin o afectin drets reconeguts per l'Estatut

a) Trets generals del procediment

Atès el marc normatiu descrit suara, el supòsit més general de dictamen no vinculant del Consell de Garanties Estatutàries és el que es projecta sobre les iniciatives legislatives en tràmit al Parlament amb l'excepció dels projectes i proposicions de llei en matèria de drets estatutaris.

D'acord amb l'article 76.2.b EAC, el Consell de Garanties Estatutàries pot dictaminar sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució dels projectes i proposicions de llei "sotmesos a debat i aprovació del Parlament". Es tracta, per tant, d'una intervenció del Consell de Garanties Estatutàries que té lloc en el marc del procediment legislatiu, si bé el text estatutari no concreta en quin moment i deixa aquest aspecte per a la regulació legal posterior. Aquesta funció del Consell de Garanties Estatutàries formava part també de les atribucions del Consell Consultiu, en virtut del que disposaven l'article 41 de l'Estatut del 1979 i els articles 8 i 9 de la Llei 1/1981, i el cert és que la regulació del procediment per a tramitar aquest tipus de dictàmens, que ha dut a terme la Llei 2/2009, segueix en molt bona mesura el marc normatiu anterior.

1. Vegeu VIVER, C., "En defensa del Estatut d'Autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica doctrinal", *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 1, 2005, pàgs. 120-121.

2. D'acord amb la disposició transitòria primera EAC també havien de tenir caràcter no vinculant els dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries sobre lleis i normes amb rang de llei vigents a l'entrada en vigor de l'Estatut de 2006 que fossin contràries als drets reconeguts pel mateix text estatutari. Ara bé, atès que el termini estatutari per a l'exercici d'aquesta competència del Consell de Garanties Estatutàries era de dos anys des de l'entrada en vigor de l'Estatut i que el legislador català ha esperat fins al febrer del 2009 per a aprovar la corresponent llei reguladora, el supòsit establert a la disposició transitòria primera EAC no s'ha pogut aplicar i lògicament la Llei 2/2009 no hi fa cap esment.



Així, el Consell de Garanties Estatutàries dictamina sobre projectes i proposicions de llei si ho sol·liciten dos grups parlamentaris, una desena part dels diputats o el Govern de la Generalitat (art. 23.b LCGE). Si els sol·licitants són diputats o grups parlamentaris, pertoca a la Mesa del Parlament rebre les peticions de dictamen, acordar la seva admissió o inadmissió a tràmit i trametre-les, si escau, al Consell de Garanties Estatutàries (art. 26.1 LCGE). Si el sol·licitant és el Govern ha de presentar la petició de dictamen directament al Consell de Garanties Estatutàries i ho ha de comunicar al president del Parlament (art. 26.2 LCGE). Els articles 26.1 i 26.2 LCGE, complementats per la precisió introduïda per la disposició addicional primera, estableixen també que el termini per demanar el dictamen és de tres dies hàbils a partir de la publicació en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (en endavant BOPC) del projecte o proposició de llei aprovat per la comissió parlamentària corresponent i dels vots particulars i de les esmenes dels grups. La sol·licitud ha de ser motivada i ha d'indicar tant els preceptes, els vots particulars i les esmenes que plantegen dubtes d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat com els articles de la Constitució o de l'Estatut que es consideren vulnerats (art. 24.2 LCGE). El Consell de Garanties Estatutàries, un cop rebuda la sol·licitud, s'ha de pronunciar en el termini de tres dies sobre l'admissió a tràmit i, en cas afirmatiu, disposa del termini improrrogable d'un mes per emetre el dictamen sol·licitat i trametre'l a la Mesa del Parlament, encara que pot ampliar el seu objecte a altres preceptes, vots particulars i esmenes si tenen una relació directa amb els que consten en la sol·licitud (arts. 25.1, 26.3 i 19.1 LCGE). Els dictàmens del Consell de Garanties han de contenir una primera part de fonamentació i una segona part de conclusions, en la qual ha de constar la decisió sobre l'objecte del dictamen i, si escau, un pronunciament sobre la inconstitucionalitat o l'antiestatutarietat globals de la proposta legislativa (art. 20 LCGE). El dictamen pot anar acompanyat dels vots particulars dels membres del Consell de Garanties Estatutàries que discrepin del parer majoritari (art. 20.2 LCGE). El procediment legislatiu resta suspès quan se sol·licita un dictamen al Consell de Garanties Estatutàries i no es pot reprendre fins que aquesta institució l'emeti o si transcorre un mes i no l'ha tramès a la Mesa del Parlament (art. 26.4 LCGE). D'acord amb l'article 111.1 i 2 del Reglament del Parlament³ (en endavant RPC), un cop la cambra ha rebut el dictamen, aquest ha de ser publicat en el BOPC i s'ha d'obrir un termini perquè els diputats i els grups parlamentaris puguin presentar, si ho creuen oportú, esmenes referides exclusivament als articles, als vots particulars i a les esmenes que hagin estat objecte del pronunciament del Consell de Garanties Estatutàries i que siguin congruents amb llur contingut. Aquestes esmenes subsegüents al dictamen, juntament amb les esmenes transaccionals que se'n puguin derivar, han de ser votades pel Ple del Parlament en la mateixa sessió en què es voten el text del projecte o la proposició de llei i la resta d'esmenes i vots particulars. Prèviament a aquesta sessió la Mesa del Parlament, d'acord amb la Junta de Portaveus, pot decidir que la comissió competent faci l'estudi i la recomanació de les esmenes subsegüents al dictamen del Consell de Garanties Estatutàries i de les transaccionals posteriors (art. 111.3, 4 i 6 RPC)⁴.

b) Consideracions sobre el procediment

La descripció anterior revela que, en efecte, la Llei 2/2009 regula el procediment per a la tramitació d'aquests dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries en uns termes substancialment coincidents als de la Llei 1/1981 reguladora del Consell Consultiu, especialment pel que fa als elements més rellevants com la legitimació, el moment de la sol·licitud i el termini d'emissió. Sens perjudici d'alguns

3. L'article 111 RPC, aprovat el 2005 i anterior a l'Estatut de 2006, es refereix encara al Consell Consultiu, si bé l'edició del text publicada pel mateix Parlament l'any 2007 inclou una nota que pretén vincular les previsions del precepte amb el Consell de Garanties Estatutàries. Sembla, de tota manera, que una expressa reforma del precepte reglamentari esmentat resultaria formalment més adequada.

4. En el supòsit d'encàrrec a la comissió parlamentària competent de fer l'estudi i recomanació de les esmenes subsegüents al dictamen del Consell de Garanties Estatutàries, l'article 111.5 RPC estableix que la comissió esmentada, per majoria absoluta dels seus membres, pot demanar un nou dictamen al Consell exclusivament amb relació a les esmenes transaccionals que recomani per resoldre els vicis de constitucionalitat o estatutarietat advertits en el primer dictamen. La possibilitat d'aquest dictamen no ha estat recollida pel text definitiu de la Llei 2/2009. És més, el Ple del Parlament va votar la supressió de l'article 30 de la proposició de llei del Consell de Garanties Estatutàries que regulava la tramitació dels dictàmens previstos per l'article 111.5 RPC. Aquests elements permeten predicar la inviabilitat jurídica dels dictàmens de l'article 111.5 RPC i suggerir la supressió d'aquest precepte en ocasió d'una reforma del reglament parlamentari. En el mateix sentit també seria procedent la supressió de la referència a "les comissions legislatives del Parlament", que figura a l'article 22.2 LCGE, ja que en cap precepte d'aquesta llei es reconeix legitimació a les esmentades comissions per a sol·licitar dictàmens al Consell de Garanties Estatutàries. Vegeu *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, 377, 17 de desembre de 2008, pàg. 21; *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, 393, 2 de febrer de 2009, pàg. 34; *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya (P)*, 4 de febrer de 2009, pàg. 30.

matisos que s'introduiran més endavant, cal valorar positivament el manteniment d'aquesta regulació tenint en compte els aspectes que s'exposen a continuació.

En primer lloc, el reconeixement de la legitimació al Govern i a les minories parlamentàries per a sol·licitar els dictàmens. D'aquesta manera el control de constitucionalitat i d'estatutarietat de les lleis catalanes, assignat abans al Consell Consultiu i ara al Consell de Garanties Estatutàries, apareix com una via parcialment compensatòria, d'una banda, de l'opció de la Constitució per atribuir en exclusiva al Tribunal

A la Llei 2/2009 es regulen elements com la legitimació, el moment de la sol·licitud i el termini d'emissió dels dictàmens

Constitucional el control jurisdiccional de les lleis autonòmiques i, de l'altra, de l'exclusió, establerta per l'article 32 LOTC, dels governs i els parlaments autonòmics per plantejar el control de constitucionalitat de les lleis aprovades per les mateixes cambres de les comunitats autònomes. En aquest sentit, la legitimació reconeguda al Govern i a les minories parlamentàries per demanar dictàmens sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut de les iniciatives legislatives en tràmit al Parlament de Catalunya té un paral·lelisme amb la legitimació atorgada per la CE i la LOTC al Govern de l'Estat i a les minories parlamentàries de les Corts per interposar el recurs d'inconstitucionalitat contra lleis estatals.

En segon lloc, el moment de la intervenció del dictamen. En efecte, el dictamen incideix en el procediment legislatiu quan acaba la fase de comissió i, per tant, en un moment en què el Parlament encara no ha expressat la seva voluntat de manera definitiva a propòsit d'una determinada proposta legislativa ja que no s'ha produït la votació en el ple de la cambra. Això evita que, tot i ser no vinculant, el dictamen pugui operar com la desautorització d'una decisió ferma del Parlament, la significació política de la qual difícilment es pot obviar.

En tercer lloc, el termini màxim d'emissió del dictamen. El fet que la suspensió del procediment legislatiu, derivada de la sol·licitud del dictamen, no es pugui perllongar més enllà d'un mes garanteix, d'una banda, un temps suficient per a l'elaboració del dictamen i, de l'altra, un normal exercici de la funció legislativa del Parlament sense llargues interrupcions.

Ara bé, feta aquesta valoració positiva, cal també introduir algunes consideracions sobre alguns elements menys satisfactoris de la regulació continguda en la Llei 2/2009. S'ha d'advertir, a més, que no són unes reflexions derivades d'una anàlisi purament en abstracte de la llei, sinó provocades ja per l'aplicació concreta d'alguns dels seus preceptes. Les dades normatives, també presents a la Llei 1/1981, són les següents: d'una banda, l'atribució a la Mesa del Parlament d'acordar l'admissió o la inadmissió a tràmit de les sol·licituds de dictamen presentades per diputats o grups parlamentaris i de trametre-les, "si es-



La legitimació per demanar dictàmens té un paral·lelisme amb l'atorgada per la CE i la LOTC al Govern de l'Estat i a les minories parlamentàries de les Corts per interposar el recurs d'inconstitucionalitat contra lleis estatals.
Foto: David Tortosa



Les sol·licituds de dictamen no són escrits de tramitació parlamentària, sinó l'instrument a partir del qual uns determinats subjectes legítimats demanen la intervenció del Consell de Garanties Estatutàries.

Foto: David Tortosa

cau" (és a dir, si les admet), al Consell de Garanties Estatutàries (art. 26.1 LCGE); d'altra banda, l'omissió a tota la Llei 2/2009, i particularment a l'article 26, de qualsevol referència al procediment dels dictàmens en el supòsit de projectes o proposicions de llei que es tramitin al Parlament mitjançant lectura única d'acord amb l'article 126 RPC.

Sobre la previsió de l'article 26.1 LCGE es pot afirmar que no s'adiu amb allò que són les funcions pròpies de l'òrgan rector col·legiat de les cambres, és a dir, decidir sobre les tramitacions i l'organització parlamentàries. En aquest sentit, s'ha de subratllar que les sol·licituds de dictamen no són escrits de tramitació parlamentària, sinó l'instrument a partir del qual uns determinats subjectes legítimats demanen la intervenció del Consell de Garanties Estatutàries. Bona prova d'això la constitueix el fet que el paper de filtre de la Mesa del Parlament no és requerit per la Llei 2/2009 (art. 26.2) en el cas de dictàmens sol·licitats per subjectes legítimats aliens al Parlament (per exemple, el Govern), i no elimina la decisió del Consell de Garanties Estatutàries sobre l'admissió a tràmit de les sol·licituds (art. 25.1 LCGE). En definitiva, l'article 26.1 LCGE atribueix a la Mesa del Parlament una funció que no és necessària (una comunicació dels sol·licitants seria suficient), que jurídicament no és pertinent i que pot impedir l'accés dels diputats i dels grups parlamentaris al Consell de Garanties Estatutàries⁵.

Pel que fa a l'omissió de la regulació del procediment dels dictàmens en el supòsit de projectes i proposicions de llei que es tramitin al Parlament per lectura única, s'ha d'entendre que és una llacuna jurídica derivada de l'oblit del legislador i no una opció deliberada d'aquest. La tramitació parlamentària de la Llei 2/2009 permet constatar-ho, però és que, a més, l'article 76 EAC no fa cap distinció entre les propostes legislatives que poden ser sotmeses al Consell de Garanties Estatutàries i, per tant, li correspon també a aquesta institució vetllar per l'adequació a l'Estatut i a la Constitució dels projectes i proposicions de lectura única. Aquesta interpretació de l'Estatut és la que resulta més coherent amb la mateixa previsió estatutària d'un òrgan encarregat de vetllar per la correcció constitucional i estatutària de les iniciatives legislatives. El tipus de tramitació d'una proposta legislativa no pot ser un criteri per

5. Encara que la llei 2/2009 no ho diu explícitament, s'ha d'entendre que la Mesa del Parlament ha d'observar el mateixos paràmetres jurídics que el Consell de Garanties Estatutàries (art. 25.1 LCGE) i, per tant, només pot inadmetre les sol·licituds de dictamen en cas de manca de legitimitació o en cas d'incompliment d'altres requisits procedimentals establerts legalment. Tanmateix, malgrat que l'actuació de la Mesa estigui sotmesa a criteris de legalitat, això no evita que, especialment quan la normativa presenta llacunes, l'òrgan rector de la cambra no es trobi en una situació certament de difícil resolució, com s'examinarà més endavant.



establir la competència del Consell de Garanties Estatutàries ja que la simplicitat d'un text i de la seva tramitació parlamentària no tenen res a veure amb la seva eventual conformitat o disconformitat amb la Constitució i l'Estatut. En aquest sentit, quan l'article 76.2 EAC afirma que el Consell de Garanties Estatutàries pot dictaminar "en els termes que estableix la llei" no habilita el legislador per determinar quines són les iniciatives legislatives objecte de dictamen, sinó per regular merament el procediment dels dictàmens. Correspon, doncs, al Parlament de Catalunya omplir el buit detectat a la Llei 2/2009, i per a això, seria suficient que l'article 26.1 LCGE indiqués el termini per a sol·licitar dictàmens en el supòsit d'iniciatives legislatives tramitades mitjançant lectura única⁶.

La necessitat de fer front normativament a la llacuna jurídica, que s'acaba de comentar, s'ha fet palesa en ocasió de la primera aplicació de la Llei 2/2009, i aquesta circumstància al mateix temps ha posat de manifest el caràcter problemàtic de l'atribució a la Mesa del Parlament de decidir sobre l'admissió a tràmit de les sol·licituds de dictamen adreçades al Consell de Garanties Estatutàries. En efecte, una desena part dels diputats, pertanyents al grup parlamentari de CiU, varen presentar el dia 5 de maig de 2009 un escrit a la Mesa del Parlament en el qual sol·licitaven que el Consell Consultiu⁷ dictaminés sobre l'adequació a l'Estatut del Projecte de Llei de modificació de la Llei 14/2008, de l'Oficina Antifrau de Catalunya. Amb relació a aquest projecte de llei el Govern havia demanat prèviament la tramitació en lectura única, petició que havia estat admesa a tràmit per la Mesa del Parlament el dia 28 d'abril de 2009 i que, en conseqüència, exigia el corresponent pronunciament del Ple del Parlament convocat per al dia 6 de maig de 2009⁸. Doncs bé, la Mesa del Parlament, el mateix dia 6 de maig abans de l'inici del Ple del Parlament, va acordar no admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen presentada pels diputats de CiU i no trametre-la al Consell Consultiu "perquè la llei vigent no contempla (...) el procediment, la legitimitat i els requisits per a sol·licitar i evacuar dictamen en relació a un projecte o proposició de llei que es pretengui de tramitar en lectura única"⁹. Aquesta decisió de la Mesa és formalment defensable ja que certament la Llei 2/2009 no regula la legitimitat ni els terminis del dictamen plantejat pels sol·licitants i, atès que la llacuna normativa és legal i no del reglament parlamentari, l'òrgan rector de la cambra no pot adoptar les mesures de suplència previstes a l'article 29.3.a) RPC. Tanmateix, es pot considerar que no hauria estat materialment una vulneració del marc jurídic vigent que la Mesa del Parlament hagués admès a tràmit la sol·licitud de dictamen a partir d'una aplicació analògica de l'article 26.1 LCGE (petició feta per una desena part dels diputats en el termini de tres dies hàbils posteriors a la publicació de la iniciativa legislativa i abans de l'aprovació parlamentària) i destinada a fer possible en tota circumstància l'exercici de la funció del Consell Consultiu de vetllar per la conformitat constitucional i estatutària de les propostes legislatives. Aquesta darrera opció hauria deixat en mans del mateix Consell Consultiu la decisió definitiva sobre l'admissió a tràmit de la sol·licitud de dictamen. En qualsevol cas, aquest episodi posa en relleu la urgència d'omplir els buits detectats a la Llei 2/2009 i la conveniència d'eliminar la intervenció de la Mesa del Parlament en l'admissió a tràmit de les sol·licituds de dictamen.

c) Efectes

Les referències normatives exposades determinen que els dictàmens no vinculants del Consell de Garanties Estatutàries sobre projectes i proposicions de llei en tràmit al Parlament de Catalunya han d'incloure una declaració, motivada jurídicament, sobre l'adequació o inadequació a la Constitució i a l'Estatut de les esmentades propostes legislatives. D'acord amb aquest mateix marc normatiu (fonamentalment,

6. També seria convenient que, en ocasió de la modificació de la Llei 2/2009, s'aprofités per regular-hi de forma expressa la possibilitat de sol·licitar dictamen al Consell de Garanties Estatutàries a propòsit de les iniciatives legislatives tramitades en comissió en seu legislativa plena segons els articles 124 i 125 RPC. En aquest supòsit, i per tal de mantenir el criteri que el Consell de Garanties Estatutàries no s'hagi de pronunciar sobre textos legislatius ja definitivament aprovats, es podria establir que el moment per sol·licitar el dictamen fos després de la publicació de l'informe de la ponència. D'altra banda, el fet que la competència del Consell de Garanties Estatutàries abasti les propostes legislatives tramitades mitjançant determinades especialitats (lectura única, comissió en seu legislativa plena) aconsellaria que el Reglament del Parlament regulés de manera específica el procediment per a la tramitació d'esmenes subsegüents al dictamen en aquests casos.

7. La sol·licitud havia d'adreçar-se encara al Consell Consultiu ja que la primera designació de membres del Consell de Garanties Estatutàries, regulada per la disposició transitòria segona de la Llei 2/2009, no havia tingut lloc. Cal subratllar en aquest sentit que, com a efecte de la disposició derogatòria i de la disposició transitòria primera de la Llei 2/2009, el Consell Consultiu es manté en funcions fins a la constitució del Consell de Garanties Estatutàries i queda sotmès al règim jurídic de la llei reguladora de la nova institució, si bé sense poder assumir les funcions específicament atribuïdes a aquesta darrera.

8. Vegeu *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, 455, 29 d'abril de 2009, pàg. 6; 458, 4 de maig de 2009, pàg. 91.

9. Vegeu *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, 462, 7 de maig de 2009, pàg. 5-6.



Els dictàmens no vinculants han d'incloure una declaració, motivada jurídicament, sobre l'adequació o no a l'Estatut i a la Constitució

art. 22 LCGE i art. 111 RPC), aquesta declaració del Consell de Garanties Estatutàries no comporta més obligacions per al Parlament que les de trametre el dictamen al Govern i als grups parlamentaris, publicar-lo en el BOPC i obrir, si escau (és a dir, en cas de pronunciament d'inadequació), un termini per tal que els diputats i els grups parlamentaris puguin presentar esmenes congruents amb el contingut del dictamen. Si les conclusions del dictamen adverteixen de la inconstitucionalitat global de l'iniciativa legislativa, les esmenes poden proposar la seva retirada. Si s'han presentat esmenes, aquestes han de ser tramitades seguint el procediment reglamentari ja indicat anteriorment i el Parlament gaudeix de total llibertat, en el moment de l'aprovació definitiva de la proposta legislativa, per decidir si les rebutja, o bé si les incorpora de manera total o parcial.

En aquest supòsit, és a dir, en les iniciatives legislatives no relatives a drets estatutaris, queda clar que la incidència del Consell de Garanties Estatutàries en l'exercici de la funció legislativa del Parlament és la pròpia d'un organisme purament consultiu i en aquest sentit la posició de la nova institució és idèntica a la del Consell Consultiu creat en el marc de l'Estatut de 1979. Això no suposa negar la transcendència de la funció consultiva del Consell de Garanties Estatutàries ja que servirà, tal com s'ha esdevingut amb el Consell Consultiu, per advertir els eventuais vicis d'inconstitucionalitat i antiestatutorietat de les lleis catalanes en tràmit d'aprovació i per donar una sòlida fonamentació constitucional i estatutària a l'obra legislativa del Parlament de Catalunya.

3.2. Sobre projectes i proposicions de reforma de l'Estatut en tràmit al Parlament

L'article 76.2.a) EAC estableix que el Consell de Garanties Estatutàries pot dictaminar sobre l'adequació a la Constitució dels projectes i les proposicions de reforma de l'Estatut abans de la seva aprovació pel Parlament de Catalunya. Es pot observar que es tracta d'una competència del Consell de Garanties Estatutàries que no figurava de forma expressa entre les que l'Estatut de 1979 i la Llei 1/1981 atribuïen al Consell Consultiu. De tota manera el mateix Consell Consultiu (Dictamen 269/2005) va afirmar que la seva competència en aquests casos es podia derivar de les seves atribucions de vetllar per l'adequació a la Constitució i a l'Estatut dels projectes i proposicions de llei en general.

L'article 16.1.a) LCGE reitera la previsió estatutària i l'article 23.a) de la mateixa llei assenyala els subjectes legitimats per a sol·licitar aquests dictàmens: dos grups parlamentaris, una desena part dels diputats, el Govern i, si la reforma afecta els drets estatutaris, també el Síndic de Greuges. La sol·licitud formulada pel Síndic de Greuges s'ha d'adreçar directament al Consell de Garanties Estatutàries i s'ha de comunicar al president del Parlament (art. 26.2 LCGE). El procediment per a la tramitació és regulat per l'article 26 LCGE en el mateixos termes que els dictàmens relatius a projectes i proposicions de llei, i que ja s'han exposat anteriorment. Pel que fa als efectes dels dictàmens, també és procedent fer una remissió a allò que s'ha indicat sobre el seu caràcter no vinculant en el supòsit dels projectes i proposicions de llei.

Es pot observar que el reconeixement de legitimació al Síndic de Greuges no està expressament previst en el text estatutari però pot trobar fonament en l'article 78.3 EAC. Aquest precepte estableix que el Síndic de Greuges pot sol·licitar dictamen al Consell de Garanties Estatutàries sobre projectes i proposicions de llei quan regulen drets reconeguts per l'Estatut. En tot cas aquesta al·lusió de l'article 23.a) LCGE als drets estatutaris obliga a fer una precisió sobre el paràmetre del Consell de Garanties Estatutàries en els dictàmens sobre propostes de reforma de l'Estatut. En aquest sentit, cal subratllar que tant l'article 76.2.a) EAC com l'article 16.1.a) LCGE esmenten únicament la Constitució. L'exclusió de l'Estatut com a paràmetre de la decisió del Consell de Garanties Estatutàries en el cas dels dictàmens sobre propostes de reforma estatutària és totalment coherent amb el caràcter de l'Estatut com a norma fonamental de l'ordenament autònom la qual cosa implica que la voluntat del legislador estatuent no pot restar condicionada pel contingut del text estatutari vigent si aquest no inclou cap clàusula d'intangibilitat¹⁰. Dit

10. El legislador de la reforma estatutària sí que ha de respectar les disposicions de l'Estatut relatives al procediment de reforma. Per tant, seria admissible la sol·licitud d'un dictamen al Consell de Garanties Estatutàries sobre l'adequació d'una reforma esta-

això, del darrer incís de l'article 23.a) LCGE es desprèn no només la fixació d'un requisit per a la legitimitat del Síndic de Greuges, sinó també que la regulació dels drets estatutaris prevista al títol I de l'Estatut ha de ser tinguda d'alguna manera en compte pel Consell de Garanties Estatutàries quan aquest dictami sobre una proposta de reforma estatutària que els afecti. Tanmateix, el pronunciament del Consell de Garanties Estatutàries no pot situar el contingut estrictament estatutari dels drets com a límit jurídic de l'actuació del legislador estatuent pels motius exposats anteriorment.

Finalment, cal fer un apunt amb relació al caràcter dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries sobre propostes de reforma estatutària que afectin els drets estatutaris. No hi ha dubte que, igualment com la resta dels inclosos en el present apartat, són no vinculants. L'Estatut és clar en aquest aspecte: l'article 76 distingeix entre dictàmens sobre projectes i proposicions de llei i dictàmens sobre projectes i proposicions de reforma estatutària, i l'article 76.4 no esmenta aquests darrers quan estableix els dictàmens vinculants. A més, tot això és perfectament coherent amb el fet que, com s'ha indicat més amunt, el legislador de la reforma estatutària no està limitat jurídicament pel contingut vigent dels drets estatutaris. Per la seva banda, l'article 17.3 LCGE reafirma que "únicament" tenen caràcter vinculant els dictàmens en matèria de drets estatutaris.



L'article 17.3 de la Llei del Consell de Garanties Estatutàries reafirma que "únicament" tenen caràcter vinculant els dictàmens en matèria de drets estatutaris.
Foto: David Tortosa

3.3. Sobre decrets llei sotmesos a convalidació del Parlament

L'article 76.2.b) EAC i l'article 16.1.c) LCGE estableixen que el Consell de Garanties Estatutàries pot dictaminar sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució dels decrets llei sotmesos a convalidació del Parlament. És una competència del Consell de Garanties Estatutàries que no té antecedents en el Consell Consultiu ja que els decrets llei són una font del dret introduïda a l'ordenament català per l'Estatut del 2006 (art. 64). D'acord amb aquest precepte el decret llei és una norma amb rang de llei de caràcter provisional que aprova el Govern i que queda derogada si, en el termini improrrogable dels trenta dies posteriors a la promulgació, no és convalidada expressament pel Parlament mitjançant una votació de totalitat.

tutària a les normes del procediment de reforma contingudes a l'Estatut. La manca de previsió expressa respecte a això, tant a l'Estatut com a la Llei 2/2009, no seria obstacle ja que es podria invocar que una possible vulneració del procediment estatutari de reforma podria ser una infracció de la Constitució ja que aquesta estableix que els estatuts s'han de reformar d'acord amb les normes que aquests fixen (art. 152.2 CE).



De la interpretació combinada dels preceptes esmentats es desprèn que aquest és un supòsit en el qual el Consell de Garanties Estatutàries dictamina sobre normes catalanes vigents i no merament sobre propostes normatives. Ara bé, cal recordar que, en el moment d'emissió del dictamen, el decret llei és una norma no definitivament integrada en el si de l'ordenament jurídic i pendent de convalidació parlamentària i que, a més, el dictamen és no vinculant. Tot això fa que aquesta intervenció del Consell de Garanties Estatutàries no impliqui cap interferència en el monopoli del Tribunal Constitucional quant al control de constitucionalitat de lleis i normes amb rang de llei. En definitiva, el dictamen del Consell de Garanties Estatutàries en aquest cas aporta un criteri jurídic que el Parlament pot tenir en compte en el moment de decidir si vota a favor o en contra de la convalidació del decret llei però que no es podrà de cap manera incorporar al text ja que la votació és únicament de totalitat.

D'altra banda, cal tenir present que, d'acord amb l'article 76.4 EAC i 17.3 LCGE, només tenen caràcter vinculant els dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries sobre projectes i proposicions de llei relatius a drets reconeguts per l'Estatut i, per tant, els dictàmens sobre decrets llei amb afectació a drets estatutaris no són vinculants. Una previsió en uns altres termes no pot tenir cabuda en el nostre sistema constitucional i estatutari, ja que buidaria de sentit la votació parlamentària de convalidació o derogació del decret llei, i no respectaria la posició institucional del Tribunal Constitucional com a òrgan encarregat del control de constitucionalitat de lleis i normes amb rang de llei.

Els articles 23.c) i 27 de la Llei 2/2009 han regulat la legitimació i els elements específics de la tramitació dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries sobre decrets llei. Així, tenen legitimació per a demanar el dictamen dos grups parlamentaris, una desena part dels diputats i també el Síndic de Greuges si el decret llei sotmès a convalidació del Parlament afecta drets reconeguts per l'Estatut. Els subjectes legitimats disposen d'un termini de tres dies des de la publicació del decret llei per a sol·licitar el dictamen. La Mesa del Parlament és l'encarregada de rebre i trametre, si escau, les sol·licituds de dictamen formulades per diputats i grups parlamentaris, mentre que el Síndic de Greuges trameta la sol·licitud directament al Consell de Garanties Estatutàries i comunica la petició al president del Parlament. El Consell de Garanties Estatutàries ha de decidir sobre l'admissió a tràmit de la sol·licitud (art. 25.1 LCGE), i en cas afirmatiu ha d'emetre el dictamen en el termini de dotze dies a comptar de la recepció de la petició. La sol·licitud del dictamen comporta la suspensió del procediment per al debat i la votació sobre la convalidació o derogació del decret llei. Aquest procediment es reprèn quan el Consell de Garanties Estatutàries emet el dictamen, o si transcorre el termini de dotze dies per a la seva tramesa al Parlament. El dictamen s'ha de publicar al BOPC en el termini de cinc dies (art. 22.2 LCGE).

El dictàmen aporta un criteri jurídic que el Parlament pot tenir en compte però que no es podrà incorporar al text

Entre els elements específics de la regulació de la tramitació d'aquests dictàmens es pot observar que no es reconeix legitimació al Govern, ja que es pressuposa que com a autor del decret llei no té dubtes de la seva adequació a la Constitució i a l'Estatut. El més rellevant és que la regulació dels terminis assegura que el dictamen arribi al Parlament abans que acabi el termini de trenta dies establert per l'article 64 EAC, i amb temps suficient per a ser estudiat per la cambra abans de la votació. Manca, de tota manera, en el Reglament del Parlament una expressa referència a aquests dictàmens (per exemple, per establir la fixació d'un termini entre la recepció del dictamen i la data del ple per fer la votació sobre la convalidació o derogació del decret llei).

3.4. Sobre projectes de decret legislatiu aprovats pel Govern i sotmesos a control parlamentari vinculant

L'article 76.2.c) EAC determina que el Consell de Garanties Estatutàries pot dictaminar sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut dels projectes de decret legislatiu aprovats pel Govern. És una competència del Consell de Garanties Estatutàries que tampoc no té antecedents en el Consell Consultiu, tot i que els decrets legislatius eren una font del dret ja present a l'ordenament català en el marc de l'Estatut del 1979. El decret legislatiu és una norma amb rang de llei aprovada pel Govern en virtut d'una autorització conferida pel Parlament mitjançant una llei de delegació (art. 63 EAC). D'acord amb els preceptes estatutaris esmentats i especialment amb el règim jurídic del control dels decrets legislatius establert per l'article 63.4 EAC, l'article 16.d) de la Llei 2/2009 precisa que el Consell de Garanties Estatutàries pot dictaminar

sobre els projectes de decret legislatiu aprovats pel Govern “en els supòsits en què la llei delegació estableixi que el Parlament ha d’efectuar el control addicional de la legislació delegada i abans que siguin publicats en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*”. Dit en altres paraules, els projectes de decrets legislatius poden ser objecte de dictamen del Consell de Garanties Estatutàries únicament en aquells casos en què la llei de delegació imposi que quedin sotmesos al control parlamentari vinculant regulat pels apartats 1 a 6 de l’article 137 RPC. Aquests preceptes del RPC estableixen un procediment amb les fases següents: el Govern ha de trametre al Parlament el projecte de decret legislatiu i no publicar-lo al *Diari Oficial de la Generalitat*; el Parlament ha de publicar el text al BOPC i ha d’obrir el termini per tal que els diputats i grups puguin presentar-hi objeccions i observacions; el Parlament ha de debatre i votar les objeccions i les observacions; el Govern pot publicar el decret legislatiu al *Diari Oficial de la Generalitat* només si el Parlament hi ha donat la conformitat o després d’incorporar-hi les objeccions aprovades per la cambra. Coherentment amb el que s’acaba d’assenyalar, no poden ser objecte de dictamen del Consell de Garanties Estatutàries els decrets legislatius que en virtut del que disposa la llei de delegació són controlats de forma no vinculant pel Parlament (art. 137.7 RPC) una vegada publicats en el *Diari Oficial de la Generalitat*.

Els articles 23.d) i 28 de la Llei 2/2009 han regulat la legitimitació i els elements específics de la tramitació dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries sobre projectes de decret legislatiu. Així, tenen legitimitació per a demanar el dictamen dos grups parlamentaris, una desena part dels diputats i també el Síndic de Greuges si el projecte de decret legislatiu afecta drets reconeguts per l’Estatut. Els subjectes legitimats disposen del termini de tres dies, des de la publicació del projecte de decret legislatiu al BOPC, per a sol·licitar el dictamen. La Mesa del Parlament és l’encarregada de rebre i trametre, si escau, les sol·licituds de dictamen formulades per diputats i grups parlamentaris, mentre que el Síndic de Greuges tramet la sol·licitud directament al Consell de Garanties Estatutàries i comunica la petició al president del Parlament. El Consell de Garanties Estatutàries ha de decidir sobre l’admissió a tràmit de la sol·licitud (art. 25.1 LCGE) i en cas afirmatiu ha d’emetre el dictamen en el termini d’un mes a comptar de la recepció de la petició. La sol·licitud del dictamen comporta la suspensió del termini establert per l’article 137.2 RPC perquè els diputats i grups parlamentaris puguin presentar objeccions i observacions al projecte de decret legislatiu. Aquest termini es reprèn quan el Consell de Garanties Estatutàries emet el dictamen, o si transcorre el termini d’un mes sense la tramesa del dictamen al Parlament. El dictamen s’ha de publicar al BOPC en el termini de cinc dies (art. 22.2 LCGE).

El Parlament no està obligat a seguir les conclusions del dictamen quan voti les observacions a un projecte de decret legislatiu

Entre els elements específics de la regulació de la tramitació d’aquests dictàmens es pot observar que no es reconeix tampoc legitimitació al Govern i sí al Síndic de Greuges. En aquest darrer cas es corregeix l’omissió de l’article 78.3 EAC que no resultava coherent amb les funcions del Síndic establertes per l’article 78.1 del mateix EAC. Cal destacar que la Llei 2/2009 (art. 28.4) assegura que el dictamen del Consell de Garanties Estatutàries sigui conegut pel Parlament abans de la presentació de les objeccions i les observacions al projecte de decret legislatiu. Les objeccions i les observacions podran, per tant, recollir els criteris continguts en el dictamen. En aquest sentit, l’article 137 RPC podria preveure una ampliació del termini per a la presentació d’objeccions i observacions quan s’hagi sol·licitat dictamen al Consell de Garanties Estatutàries sobre un projecte de decret legislatiu.

Pel que fa als efectes del pronunciament del Consell de Garanties Estatutàries en aquest supòsit, s’ha de fer una remissió a tot allò que s’ha assenyalat sobre el caràcter no vinculant del dictàmens amb relació a projectes i proposicions de llei. El Consell de Garanties Estatutàries actua com a organisme consultiu i el Parlament no està obligat a seguir les conclusions del dictamen quan voti les objeccions i les observacions al projecte de decret legislatiu. Cal observar, de tota manera, que, si bé el dictamen no és vinculant per al Parlament, en la hipòtesi que el Parlament aprovi una objecció al decret legislatiu basada en la declaració del Consell de Garanties Estatutàries, llavors aquest pronunciament del Parlament haurà de ser seguit necessàriament pel Govern en el moment d’aprovar el text definitiu del decret legislatiu, ja que prové d’un procediment de control parlamentari vinculant (art. 137.6 RPC).

Quant al caràcter no vinculant de tots el dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries sobre projectes de decret legislatiu (inclosos els que puguin afectar drets estatutaris), correspon reiterar el que indica l’article 76.4 EAC i l’article 17.3 LCGE en el sentit que només els dictàmens sobre projectes i proposicions



La LCGE estableix que el Consell pot dictaminar sobre l'adequació dels projectes i les proposicions de llei, i els projectes de decret legislatiu a l'autonomia local.

Foto: David Tortosa

de llei en matèria de drets reconeguts per l'Estatut tenen caràcter vinculant. En conseqüència, quan el Parlament, en el marc de l'article 137 RPC, voti les seves observacions a un projecte de decret legislatiu, encara que aquest afecti drets estatutaris, no estarà obligat a seguir el pronunciament del Consell de Garanties Estatutàries. Dit això, atès que l'article 63.4 EAC obre la porta al control parlamentari vinculant sobre projectes de decret legislatiu, si la llei de delegació ho autoritza, i atès que l'article 38.1 EAC atribueix al Consell de Garanties Estatutàries una funció de tutela sobre els drets estatutaris, es pot considerar que no hauria estat incongruent que l'article 76.4 EAC hagués situat també els dictàmens sobre projectes de decret legislatiu entre els que tenen caràcter vinculant. En tot cas, en defecte de previsió estatutària, és evident que la Llei 2/2009 no podia incorporar aquest caràcter vinculant atès que l'article 77.3 EAC no permet atribuir-lo si per llei s'amplien les funcions dictaminadores del Consell de Garanties Estatutàries.

3.5. Sobre projectes i proposicions de llei i projectes de decret legislatiu que afectin l'autonomia local garantida per l'Estatut

L'article 76.2.d) EAC i l'article 16.1.e) LCGE estableixen que el Consell de Garanties Estatutàries pot dictaminar sobre l'adequació dels projectes i les proposicions de llei, i els projectes de decret legislatiu a l'autonomia local en els termes que garanteix l'Estatut. Aquesta competència del Consell de Garanties Estatutàries ha estat introduïda per l'Estatut del 2006 i és coherent amb l'específica garantia de l'autonomia dels ens locals que el mateix Estatut incorpora en l'article 84. Amb aquesta atribució al Consell de Garanties Estatutàries es pretén reforçar la protecció de l'autonomia local garantida per l'Estatut davant de possibles vulneracions contingudes en propostes normatives de la Generalitat (projectes i proposicions de llei i projectes de decret legislatiu). El dictamen del Consell de Garanties Estatutàries és no vinculant, atès el que disposen els articles 76.4 EAC i 17.3 LCGE quan afirmen que només els dictàmens sobre projectes i proposicions de llei relatius a drets estatutaris tenen caràcter vinculant i, per tant, els seus efectes són els ja examinats en apartats precedents.

La legitimitat per sol·licitar aquests dictàmens és regulada per l'article 23.e) LCGE i es reconeix al municipi o vegueria concernits, si són els únics afectats per la proposta normativa. Quan la proposta normativa afecta diversos municipis o vegueries, estan legitimats una quarta part dels municipis o vegueries de l'àmbit territorial d'aplicació de la norma, si representen com a mínim una quarta part de la població oficial del dit àmbit territorial, i també el Consell de Governos Locals. Aquest reconeixement de la legitimitat dels ens locals de Catalunya per sol·licitar dictamen al Consell de Garanties Estatutàries sobre les propostes normatives en matèria d'autonomia local és del tot coherent, ja que són els subjectes específicament i directament interessats en la defensa de l'autonomia local garantida per l'Estatut. En aquest cas, la legitimitat s'ha reservat, d'una banda, als dos ens locals integrants de l'estructura territorial bà-



sica de Catalunya (art. 83.1 EAC) i, de l'altra, a l'òrgan de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat (art. 85 EAC). Sorpren, de tota manera, que l'article 23.e) LCGE no esmenti com a subjectes legitimats per sol·licitar aquests dictàmens les minories parlamentàries i el Govern, però, malgrat aquest silenci, s'ha d'entendre que sí tenen legitimació d'acord amb les regles generals per demanar dictàmens sobre projectes i proposicions de llei i sobre projectes de decret legislatiu que figuren a l'article 23.b) i d) LCGE.

El procediment de tramitació d'aquests dictàmens és regulat per l'article 29 LCGE. L'element específic més destacable és que: el termini de sol·licitud és de set dies a comptar de la publicació de la proposta normativa al BOPC. És un termini una mica més llarg que en el supòsit general de dictàmens sobre projectes i proposicions de llei i sobre projectes de decret legislatiu. Aquesta previsió té en compte la possible major dificultat dels ens locals per preparar la sol·licitud del dictamen, però a la vegada evita un alentiment excessiu dels tràmits parlamentaris. En canvi, el efectes suspensius de la sol·licitud sobre els procediments parlamentaris i el termini de lliurament del dictamen estan recollits en els mateixos termes que en el cas general.

Finalment, es pot observar que l'article 76.2.d) EAC no esmenta els decrets llei sotmesos a convalidació del Parlament entre les disposicions sobre les quals es pot sol·licitar un dictamen al Consell de Garanties Estatutàries en matèria d'autonomia local garantida per l'Estatut. Atès que és evident que un decret llei pot afectar l'autonomia local i que el mateix Estatut admet la possibilitat de dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries sobre decrets llei, aquesta omisió pot ser motivada per la dificultat que en el termini improrrogable dels trenta dies entre la promulgació i la convalidació del decret llei es pugui disposar del temps suficient per tal que els ens locals exerceixin llur legitimació i el Consell de Garanties Estatutàries emeti el seu dictamen. Sense negar-la, no sembla que aquesta dificultat sigui totalment insalvable i, per tant, la Llei 2/2009 hauria pogut incorporar l'esment dels decrets llei amb el corresponent règim específic, especialment pel que fa als terminis de sol·licitud i d'emissió dels dictàmens.

4. Dictàmens vinculants sobre projectes i proposicions de llei en tràmit al Parlament que desenvolupin o afectin drets reconeguts per l'Estatut

L'article 76.4 EAC estableix que "els dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries tenen caràcter vinculant amb relació als projectes de llei i les proposicions de llei del Parlament que desenvolupin o afectin drets reconeguts per aquest Estatut". Aquest precepte és una concreció de la declaració continguda en l'article 38.1 EAC segons la qual "el Consell de Garanties Estatutàries tutela els drets que reconeixen els capítols I, II i III d'aquest títol i la Carta dels drets i deures dels ciutadans de Catalunya". Amb aquestes disposicions l'Estatut reforça les garanties jurídiques d'un dels continguts innovadors del text estatutari català de 2006 com és la incorporació d'una declaració de drets. En tot cas l'atribució al Consell de Garanties de la competència per fer dictàmens vinculants sobre projectes i proposicions de llei en matèria de drets estatutaris permet afirmar a tall introductorri que aquesta institució, a diferència del Consell Consultiu de l'Estatut de 1979, no és un organisme merament consultiu ja que pot imposar límits a la voluntat del Parlament en l'exercici de la funció legislativa. A continuació, s'examinen els principals elements configuradors d'aquests dictàmens a partir de la regulació que en fan l'Estatut i la Llei 2/2009¹¹.

11. Entre les referències doctrinals, anteriors a la Llei 2/2009, que han tractat la singularitat del dictàmens vinculants del Consell de Garanties Estatutàries, es poden citar les següents: CARRILLO, M., "La declaración de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña: expresión de autogobierno y límites a los poderes públicos", a FERRERES, V., BIGLINO, P., CARRILLO, M., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Madrid, Centro de Derechos Políticos y Constitucionales, 2006, pàgs. 83-86; JOVER, P., "Función consultiva y función de control: la posición institucional del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalitat de Catalunya", *Revista Española de la Función Consultiva*, 7, 2007, pàgs. 83-92; ALBERTÍ E., "El nou Consell de Garanties Estatutàries de l'Estatut d'autonomia de Catalunya com a instrument de garantia dels drets", a *Autonomia i Justícia a Catalunya*, Barcelona, Consell Consultiu de la Generalitat, 2007, pàgs. 119-126; BARCELÓ, M., VINTRÓ, J., *Dret Públic de Catalunya*, Barcelona, Atelier, pàgs. 358-360 i 368-370; MARTÍN, E., CASTELLÀ, J. M., "Las garantías de los derechos del Estatuto de Autonomía de Cataluña", a APARICIO, M. A. (ed.), CASTELLÀ, J. M., EXPÓSITO, E. (coords.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Atelier, 2008, pàgs. 128-135. De gran interès és el Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat número 291, de 14 de gener de 2009, sobre la Proposició de Llei del Consell de Garanties Estatutàries, publicat al BOPC, 386, 21 de gener de 2009, pàgs. 32-46 i pàgs. 46-57 (vot particular del conseller J. Borrell).



a) Caràcter excepcional i potestatiu

Encara que ja s'ha fet esment a aquests elements en diversos apartats del present estudi, convé reiterar en aquest moment el caràcter excepcional i potestatiu dels dictàmens vinculants del Consell de Garanties Estatutàries. Aquesta doble característica, que deriva dels articles 76.4 i 76.2 EAC, té dues conseqüències: d'una banda, els dictàmens vinculants només es poden projectar sobre projectes i proposicions de llei en matèria de drets estatutaris, és a dir, queden fora del seu àmbit les propostes normatives en tràmit al Parlament de Catalunya sobre tota la resta de matèries i tots els decrets llei, projectes de decret legislatiu i propostes de reforma estatutària, encara que afectin a drets reconeguts per l'Estatut; d'altra banda, els dictàmens vinculants seran emesos no sobre tots els projectes i proposicions relatius als drets estatutaris, sinó únicament sobre aquells que hagin estat objecte d'una expressa sol·licitud en tal sentit per part dels subjectes legítims.

b) Àmbit material i paràmetre

Malgrat el que ja s'ha indicat sobre l'objecte dels dictàmens vinculants del Consell de Garanties Estatutàries, cal, especialment a la llum de les disposicions de la Llei 2/2009, delimitar amb més precisió l'àmbit material i el paràmetre d'aquests dictàmens.

Amb relació a aquests punts la Llei 2/2009 conté dos preceptes claus que són l'article 17.3 i l'article 18.2. Així, l'article 17.3 estableix que "els dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries únicament tenen caràcter vinculant si són relatius a la Carta dels drets i els deures dels ciutadans de Catalunya o a projectes i proposicions de llei del Parlament que desenvolupin o afectin drets reconeguts pels capítols I, II i III del títol I de l'Estatut"; mentre que l'article 18.2 assenyala que "les conclusions del dictamen han d'indicar amb precisió els preceptes o les parts de precepte que el Consell declara, expressament i amb caràcter vinculant, contraris a l'Estatut". Aquestes disposicions de la Llei 2/2009 resolen els problemes interpretatius que plantejaven els articles 38.1, 76.2.b) i 76.4 EAC a propòsit de l'àmbit material i del paràmetre dels dictàmens vinculants.

Pel que fa a l'àmbit material, queda clar que l'objecte dels dictàmens vinculants són els preceptes de la Carta dels drets i de qualsevol projecte o proposició de llei que desenvolupin directament o afectin simplement drets reconeguts específicament per l'Estatut. Dit en altres paraules, el caràcter vinculant dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries no es projecta sobre la totalitat dels articles de la Carta dels drets, ni sobre la totalitat dels articles de les lleis de desenvolupament directe dels drets estatutaris, sinó només sobre els preceptes relatius als drets reconeguts específicament per l'Estatut. De la mateixa manera, el dictamen vinculant del Consell de Garanties Estatutàries es pot projectar sobre un precepte de qualsevol projecte o proposició de llei que simplement afecti d'alguna forma a un determinat dret estatutari.

El caràcter vinculant dels dictàmens es projecta només sobre els preceptes relatius als drets reconeguts específicament per l'Estatut

Quant al paràmetre, l'article 18.2 LCGE estableix de manera inequívoca que el pronunciament vinculant del Consell de Garanties Estatutàries s'ha de fonamentar en la contradicció entre els preceptes examinats i l'Estatut. Aquesta opció per limitar a l'Estatut el paràmetre dels dictàmens vinculants és la més respectuosa amb l'article 76.4 EAC, ja que quan aquest precepte regula aquests dictàmens es refereix només a "drets reconeguts per aquest Estatut". Les conseqüències d'aquesta determinació són que ni la Carta dels drets ni la Constitució són paràmetre dels dictàmens vinculants. La precisió introduïda en aquest sentit per la Llei 2/2009 és oportuna ja que els articles 38.1 EAC i 76.2.b) EAC podien suscitar algun dubte d'interpretació amb relació als dictàmens vinculants. El primer precepte perquè estableix que el Consell de Garanties "tutela" la Carta dels drets. El segon perquè fixa amb caràcter general que el Consell de Garanties Estatutàries pot dictaminar sobre "l'adequació a aquest Estatut i a la Constitució" dels projectes i proposicions de llei sotmesos a debat del Parlament. De conformitat, doncs, amb l'article 18.2 LCGE la Carta dels drets i la Constitució poden ser tingudes en compte en els dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries relatius a drets, però el pronunciament vinculant



L'article 18.2 LCGE exigeix que la part dispositiva ha de fonamentar el caràcter vinculant i que les conclusions han d'indicar amb precisió els preceptes de la proposta legislativa contraris a l'Estatut i sotmesos al caràcter vinculant.
Foto: David Tortosa

d'aquesta institució únicament es pot basar en l'apreciació d'una contradicció expressa entre els drets específicament reconeguts a l'Estatut i els preceptes d'un projecte o proposició de llei.

c) Procediment

La regulació del procediment dels dictàmens vinculants del Consell de Garanties Estatutàries és en els aspectes generals comuna a la de la resta de dictàmens sobre projectes i proposicions de llei. Per tant, en aquest punt pertoca, en primer lloc, fer una remissió a la descripció de la tramitació i a les consideracions sobre la legitimació, el moment i el termini dels dictàmens sobre projectes i proposicions de llei en general, i també sobre algunes llacunes o elements problemàtics de la regulació continguda a la Llei 2/2009.

En segon lloc, correspon examinar els aspectes específics del procediment dels dictàmens vinculants regulats per la Llei 2/2009. En aquest sentit, pel que fa a la legitimació i als requisits de la sol·licitud, cal destacar que el Síndic de Greuges també pot demanar el dictamen (arts. 78.3 EAC i 23.b LCGE) i que tots els subjectes legitimats estan obligats a incloure en la petició els arguments favorables al caràcter vinculant del dictamen (art. 24.2 LCGE). A propòsit d'aquests arguments, l'article 18.1 LCGE ha introduït un cert principi contradictori en el procediment en disposar que el Consell de Garanties Estatutàries ha de requerir als grups parlamentaris i al Govern, quan no siguin sol·licitants del dictamen, a formular en el termini de deu dies des de l'admissió a tràmit al·legacions relatives al seu caràcter vinculant. Finalment, quant als requisits del dictamen, l'article 18.2 LCGE exigeix que la part dispositiva ha de fonamentar el caràcter vinculant i que les conclusions han d'indicar amb precisió els preceptes de la proposta legislativa contraris a l'Estatut i sotmesos al caràcter vinculant, amb la prohibició expressa, però, de "proposar en cap cas redaccions alternatives d'aquests preceptes".

d) Efectes

Dos preceptes són d'obligada referència en aquesta qüestió. Un és el ja esmentat article 111 RPC en virtut del qual el dictamen del Consell de Garanties Estatutàries s'ha de publicar al BOPC i la Mesa del

Parlament ha d'obrir un termini par tal que els diputats i els grups parlamentaris puguin presentar esmenes congruents amb el dictamen i destinades a ser debatudes i votades pel Ple de la cambra.

L'altre és l'article 18.3 LCGE que determina el tipus de vinculació derivada d'aquests dictàmens. Sens dubte aquest darrer és el precepte més transcendent de la regulació dels dictàmens vinculants i en aquest cas es pot comprovar que la Llei 2/2009 ha optat per allò que doctrinalment es coneix com la fórmula de la vinculació parcial. En efecte, l'article 18.3 LCGE estableix que "la tramitació parlamentària d'un text que hagi estat objecte d'un dictamen vinculant del Consell de Garanties Estatutàries no pot continuar si no se'n suprimen o modifiquen els preceptes o les parts de precepte a què es refereix l'apartat 2". Per tant, el Parlament, a la vista d'un dictamen vinculant, té dues alternatives: la primera és no aprovar globalment el projecte o proposició de llei mitjançant la retirada del text per part de l'autor de la iniciativa (art. 116 RPC) o per decisió del Ple (art. 111.2 i 3 RPC), o bé mitjançant l'aplicació del principi de caducitat dels tràmits parlamentaris per finiment de la legislatura (art. 183 RPC); la segona és aprovar el text del projecte o proposició de llei amb la modificació dels preceptes contraris a l'Estatut segons el dictamen vinculant del Consell de Garanties Estatutàries. Cal recordar en relació a aquesta modificació que el Parlament està obligat a introduir canvis en aquests preceptes per tal de respectar el dictamen vinculant, però la redacció del seu tenor literal correspon plenament a la cambra perquè, com ja s'ha assenyalat, l'article 18.3 LCGE no permet al Consell de Garanties Estatutàries proposar redaccions alternatives dels preceptes declarats contraris a la regulació dels drets estatutaris. En definitiva, el dictamen vinculant, com no podia ser d'una altra manera, comporta una certa limitació de la voluntat del Parlament en l'exercici de la funció legislativa, si bé la regulació de la Llei 2/2009 impedeix l'activisme legislatiu del Consell de Garanties Estatutàries i en limita els pronunciaments als d'un legislador negatiu.

Aquest tipus d'intervenció vinculant del Consell de Garanties Estatutàries en el procés d'elaboració de les lleis catalanes fa que aquesta institució, com subratlla el preàmbul de la Llei 2/2009, afegeixi a la seva naturalesa d'organisme consultiu també la naturalesa d'òrgan de "tutela de l'activitat legislativa del Parlament en el desenvolupament dels drets estatutaris". En aquest sentit, el Consell de Garanties Estatutàries no tutela de manera directa l'exercici efectiu dels drets estatutaris per part dels ciutadans, sinó que tutela el caràcter indisponible dels drets estatutaris per al legislador ordinari català mitjançant el desplegament d'una funció de col·laboració interorgànica amb el Parlament en l'activitat legislativa. Més enllà de si en aquest punt la configuració del Consell de Garanties Estatutàries s'aproxima més o menys a alguns òrgans de justícia constitucional establerts en altres ordenaments (per exemple, el Consell Constitucional de França), la qüestió més rellevant a plantejar-se és el seu encaix en el sistema constitucional espanyol. La resposta ha de ser positiva perquè és una decisió del legislador estatuent en una matèria que segons l'article 147.2 de la Constitució li és pròpia (organització de les institucions d'autogovern) i perquè el règim jurídic del Consell de Garanties Estatutàries respecta la configuració constitucional del Parlament autonòmic com a poder legislatiu (art. 152) i del Tribunal Constitucional com a òrgan de justícia constitucional (art. 161). Així, d'una banda, cal destacar que la participació del Consell de Garanties Estatutàries en el procés d'aprovació de les lleis no converteix aquesta institució en colegisladora, ja que la seva intervenció no pot expressar cap voluntat política sinó un pronunciament estrictament jurídic i negatiu sobre l'adequació de la proposta normativa a l'Estatut. El contingut polític de les lleis deriva exclusivament de la lliure voluntat del Parlament de Catalunya. D'altra banda, s'ha de tenir present que en el sistema constitucional espanyol correspon al Tribunal Constitucional el monopoli del control de constitucionalitat de les lleis i normes amb rang de llei, tant estatals com autonòmiques, i, per tant, el control previ sobre propostes normatives exercit pel Consell de Garanties Estatutàries de cap manera pot entrar en col·lisió amb el control jurisdiccional a posteriori de les lleis i normes amb rang de llei catalanes que és competència del Tribunal Constitucional.

La Cambra catalana està obligada a introduir canvis en els preceptes contraris a l'Estatut per tal de respectar el dictamen vinculant, però la redacció del seu tenor literal li correspon plenament

El paper del Consell de Garanties Estatutàries en els recursos i conflictes que s'hagin d'interposar davant el Tribunal Constitucional

Markus González Beilfuss

Professor titular de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona

1. Introducció
2. La sol·licitud del dictamen
3. L'admissió a tràmit de la sol·licitud de dictamen
4. La realització del dictamen
5. Els efectes del dictamen
6. Conclusions

1. Introducció

La creació del Consell de Garanties Estatutàries i la regulació estatutària i legal de les seves funcions no han suposat canvis significatius en la que fins ara era una de les tasques bàsiques del Consell Consultiu: dictaminar sobre la interposició dels recursos d'inconstitucionalitat contra lleis estatals per part del Govern i del Parlament de Catalunya. Certament, els articles 76.3 EAC i 16.2 de la Llei 2/2009, del 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (d'ara endavant, LCGE), han estès aquesta funció dictaminadora als conflictes positius de competències i als conflictes en defensa de l'autonomia local. Però la potenciació d'aquesta competència no ha modificat els trets bàsics dels dictàmens que ha d'emetre el Consell de Garanties Estatutàries en aquest àmbit: el caràcter preceptiu, previ i no vinculant d'aquests dictàmens, així com la necessitat de dur a terme un judici de constitucionalitat, i no pas d'oportunitat, de l'actuació objecte d'informe. A partir d'aquesta constatació, les pàgines següents pretenen analitzar de forma ordenada el paper que l'ordenament jurídic català reserva al Consell de Garanties Estatutàries quan els poders públics de Catalunya pretenen activar alguns dels procediments que són competència del Tribunal Constitucional, és a dir, quan les institucions catalanes posen en marxa el funcionament de la jurisdicció constitucional.

L'Estatut preveu la intervenció del Consell en els recursos d'inconstitucionalitat, els conflictes positius de competències i els conflictes en defensa de l'autonomia local

Amb caràcter previ, però, cal recordar els supòsits concrets en què es preveu l'actuació del Consell de Garanties Estatutàries en aquest àmbit. Malgrat que, com ja s'ha avançat, el nou Estatut ha ampliat aquests casos, cal tenir present que el Consell no ha d'intervenir en tots els processos constitucionals impulsats per poders públics catalans, sinó tan sols en els recursos d'inconstitucionalitat, els conflictes positius de competències i els conflictes en defensa de l'autonomia local. El dictamen del Consell de Garanties Estatutàries s'ha de demanar, concretament, quan el Parlament o el Govern de la Generalitat volen interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra una norma amb rang de llei estatal, quan el Govern pretén presentar un conflicte positiu

de competències en relació amb una norma infralegal o una actuació d'un òrgan estatal o autonòmic que pretesament envaeix competències de la Generalitat, o quan els ens locals de Catalunya volen impugnar una llei estatal o autonòmica per vulnerar l'autonomia local constitucionalment garantida. Cal destacar que aquesta delimitació dels casos en què s'ha de demanar el dictamen previ al Consell de Garanties Estatutàries deriva del mateix Estatut i no pot ser modificada pel legislador català. En tot cas, la intervenció del Consell en aquests supòsits no pretén vetllar per l'adequació de les disposicions de la Generalitat a l'Estatut i a la Constitució –com sembla que es desprèn de l'article 76 de l'EAC–, sinó per la viabilitat de les impugnacions dels poders públics catalans davant el Tribunal Constitucional. En el cas del recurs d'inconstitucionalitat i del conflicte positiu de competències per decisió exclusiva del ma-

teix Estatut, i en el cas dels conflictes en defensa de l'autonomia local, perquè la normativa que regula aquest procediment exigeix un dictamen d'un òrgan consultiu que, en el cas de Catalunya, l'Estatut ha volgut que sigui el Consell de Garanties Estatutàries. En qualsevol cas, aquest òrgan no té cap paper en relació amb els recursos d'empara que puguin plantejar els poders públics catalans ni amb les qüestions d'inconstitucionalitat interposades pels òrgans judicials radicats a Catalunya.

Un cop recordats els supòsits en què es preveu que el Consell de Garanties Estatutàries dictamini sobre determinades impugnacions dels poders públics catalans davant del Tribunal Constitucional, estem en condicions d'analitzar el règim jurídic d'aquesta funció. Per tal d'evitar reiteracions innecessàries, aquesta anàlisi no es farà per procediments, sinó per fases, és a dir, que començarà amb la sol·licitud del dictamen per part de l'òrgan legitimat per fer-ho, per centrar-se després en la fase d'admissió a tràmit d'aquesta sol·licitud, continuar amb la realització del dictamen per part del Consell, i acabar amb l'estudi dels seus efectes. Totes aquestes fases estan lògicament condicionades pel caràcter preceptiu, previ i no vinculant dels dictàmens del Consell en aquest àmbit. Però cal analitzar-les per separat per poder posar en relleu els problemes que es plantegen en cada cas.



El Consell no té cap paper en relació amb els recursos d'empara que puguin plantejar els poders públics catalans.
Foto: David Tortosa

2. La sol·licitud del dictamen

Tot i que es tracta de dictàmens preceptius, en tots els casos en què està previst que el Consell emeti un dictamen previ a la interposició d'un recurs davant del Tribunal Constitucional és necessària una sol·licitud formal (article 17.1 de la LCGE). L'article 24 de la LCGE exigeix que aquestes sol·licituds es facin per mitjà d'un escrit adreçat al president o presidenta del Consell –que n'ha d'acusar recepció als sol·licitants– i que s'ha d'acompanyar amb el certificat de l'acord de sol·licitud del dictamen. El més important, però, és que la sol·licitud indiqui els motius en què es fonamenta, així com els preceptes de la Constitució o de l'Estatut que es consideren vulnerats per la norma o actuació que es pretén im-



pugnar. Tot i que el Consell no està plenament vinculat per aquesta sol·licitud (article 19 de la LCGE), l'objecte de dictamen es determina en un primer moment per aquesta petició.

Com és lògic, les institucions que poden demanar el dictamen, així com els terminis per fer-ho, varien en funció del procés que es pretén interposar. Així, en el cas dels recursos d'inconstitucionalitat contra normes amb rang de llei estatals, la sol·licitud prové de qui té legitimació per interpolar-los: el Govern i el Parlament de Catalunya.

En el primer cas, la sol·licitud és del mateix Govern i no té un termini formal per dur-se a terme, tot i que és evident que ha de ser possible que el Consell dictamini abans que acabi el termini per interposar el recurs davant el Tribunal Constitucional. Atès que la regla general és que els recursos d'inconstitucionalitat s'han d'interposar com a màxim tres mesos després de la publicació oficial de la llei i que el Consell disposa, com es veurà, d'un mes per emetre dictamen (article 31.1 de la LCGE), la sol·licitud del Govern hauria de produir-se dintre dels dos primers mesos des de la publicació de la llei contra la qual es pretén recórrer. En el supòsit que els governs de la Generalitat i de l'Estat intentin negociar la solució

En el cas de les sol·licituds per part del Govern, hi ha el perill que el Consell no tingui temps per emetre el dictamen abans que acabi el termini per presentar el recurs

de la discrepància fent ús del mecanisme previst en l'article 33.2 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional (d'ara endavant, LOTC), la sol·licitud es realitza lògicament més tard i sempre que la negociació no hagi acabat en acord. En tot cas, tenint en compte que en aquests casos el termini per interposar recurs s'allarga a nou mesos i que el Consell disposa d'un mes per emetre dictamen, la sol·licitud ha de produir-se com a màxim vuit mesos després de la publicació oficial de la llei.

En canvi, la legitimació per sol·licitar el dictamen no coincideix amb la legitimació per interposar recurs en el supòsit que la voluntat de recórrer provingui del Parlament de Catalunya. En aquest cas, l'article 23f) de la LCGE preveu que el dictamen es pugui demanar per iniciativa de dos grups parlamentaris o una desena part dels diputats. En aquest punt la Llei del Consell de Garanties Estatutàries no ha introduït canvis respecte del règim jurídic que era aplicable al Consell Consultiu. La sol·licitud, que

s'ha de presentar a la Mesa del Parlament, que és l'òrgan competent per admetre-la a tràmit o no, s'ha de fer en el termini de trenta dies a comptar des de la publicació de la llei que es pretén impugnar. Com en el cas del Govern, la Llei del Consell de Garanties Estatutàries ha reduït en 10 dies el termini de 40 dies previst des de l'any 1985 en la Llei del Consell Consultiu. A diferència de les sol·licituds per part del Govern, en el cas del Parlament no hi ha perill, però, que el Consell no tingui temps per elaborar el dictamen abans que acabi el termini per interposar el recurs. En la mesura en què la Mesa del Parlament disposa de dos dies per admetre a tràmit la sol·licitud i de trametre-la, si escau, al Consell –que també disposa d'un mes per aprovar-lo– el dictamen sempre veu la llum abans que acabi el termini de tres mesos per registrar el recurs.

En el cas dels conflictes positius de competències la legitimació per demanar el dictamen del Consell de Garanties Estatutàries i per recórrer davant el Tribunal Constitucional pertany en exclusiva al Govern de la Generalitat. La Llei del Consell no preveu cap termini per presentar la sol·licitud, però sí que es faci un cop formulat el requeriment d'incompetència davant de l'òrgan de l'Estat pertinent. En la mesura que el Consell té, com es veurà, dotze dies per emetre dictamen (article 31.2 de la LCGE) i que el conflicte s'ha d'interposar en el termini màxim d'un mes des del rebuig del requeriment previ –que també s'ha de produir dintre d'un mes– no hi ha perill que el dictamen s'aprovi un cop transcorregut el termini per presentar el conflicte positiu de competències davant el Tribunal Constitucional.

Finalment, en el cas dels conflictes en defensa de l'autonomia local existeix una correspondència absoluta entre els legitimats per sol·licitar el dictamen al Consell de Garanties Estatutàries i per presentar el conflicte davant el Tribunal Constitucional. L'article 23h) de la LCGE es remet, en efecte, a la LOTC per determinar quins ens locals poden demanar el dictamen l'esmentat. Com es deriva de l'article 75 de la LOTC es tracta dels municipis o províncies que siguin destinataris únics de la llei contra la qual es vol recórrer, d'una setena part dels municipis existents en l'àmbit territorial d'aplicació de la llei sempre que representin com a mínim una sisena part de la població, o de la meitat de les províncies que existeixen en l'àmbit territorial d'aplicació de la llei sempre que representin també la meitat de la població. La LOTC exigeix que el dictamen de l'òrgan consultiu es demani dintre dels tres mesos següents a la publicació de la llei que es pretén impugnar. L'article 3 de la LCGE atorga al Consell un mes per emetre aquest dictamen, però com que el termini per presentar els conflictes en defensa de l'autonomia local és d'un mes

Markus González Beilfuss

(Barcelona, 1969) és professor titular de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona. Des de l'any 2005 està en situació de serveis especials per estar adscrit temporalment al Tribunal Constitucional com a lletrat.

Ha cursat estudis a la Universitat de Göttingen (RFA, 1995-1996) i ha centrat la seva recerca en la jurisdicció constitucional, els drets fonamentals i l'organització territorial del poder.

L'any 1999 va obtenir el Premi Francisco Tomás y Valiente, atorgat pel Tribunal Constitucional i el Centre d'Estudis Polítics i Constitucionals per la seva tesi doctoral, *Tribunal Constitucional y reparación de la discriminación normativa*.



des de la recepció d'aquest dictamen no hi ha perill que aquest es faci públic quan no hi ha temps per recórrer-hi davant el Tribunal Constitucional.

En definitiva, la regulació de la sol·licitud del dictamen preceptiu i previ a la interposició de determinats recursos davant el Tribunal Constitucional només presenta algun problema en el cas dels recursos d'inconstitucionalitat que vulgui presentar el Govern. Atès que la Llei no preveu cap termini màxim perquè aquest òrgan demani el dictamen esmentat, existeix el perill que aquest es faci públic un cop finalitzat el termini per recórrer-hi o que el Consell hagi d'emetre el dictamen més ràpidament del que preveu la Llei.

3. L'admissió a tràmit de la sol·licitud de dictamen

Sigui quin sigui l'origen de la sol·licitud de dictamen, la Llei del Consell de Garanties Estatutàries preveu en l'article 25 que en tots els casos és necessari un pronunciament sobre la seva admissió a tràmit. Aquesta decisió s'ha de produir en el termini de tres dies i només per donar lloc a la inadmissió en cas de manca de legitimació o de l'incompliment d'altres requisits procedimentals previstos legalment. En tot cas, si es tracta de defectes formals esmenables s'ha de concedir un termini de tres dies per fer les rectificacions necessàries. I en cas que sigui negativa, la decisió ha d'ésser motivada.

El Consell només pot inadmetre una sol·licitud en cas de manca de legitimació o d'incompliment d'altres requisits formals

Amb aquesta decisió comença realment la fase d'elaboració del dictamen. Abans, però, està previst que el Consell pugui requerir als sol·licitants del dictamen la informació i la documentació complementàries que siguin necessàries o útils per a la seva emissió. En tot cas, l'admissió a tràmit d'una sol·licitud de dictamen determina l'inici dels terminis per fer-ho.

4. La realització del dictamen

Un cop admesa a tràmit la sol·licitud, el Consell de Garanties Estatutàries ha de vetllar per l'aprovació del dictamen en el termini previst, que és d'un mes en tots els casos, excepte en els conflictes positius de competències, en què és més breu, concretament de dotze dies, període que en alguns casos pot ser massa breu si es tracta d'un conflicte tècnicament complex.

Respecte a la preparació i l'aprovació d'aquests dictàmens cal tenir en compte alguns aspectes. En primer lloc, tot i que són aprovats exclusivament pels consellers, la mateixa Llei atribueix als lletrats al servei del Consell la preparació d'aquests dictàmens, preparació que formalment es fa sota les ordres del ponent de cada dictamen, però que materialment pot ser rellevant. La deliberació i l'aprovació dels dictàmens requereix, d'altra banda, la presència de dues terceres parts dels consellers, és a dir, de sis membres del Consell com a mínim. Com a garantia de llur imparcialitat l'article 11 de la



La Llei no considera causa d'abstenció haver participat en un procediment legislatiu relacionat amb l'assumpte objecte de dictamen .

Foto: David Tortosa

Per garantir la imparcialitat dels consellers, la Llei preveu la seva abstenció en cas que tinguin un interès directe o indirecte en l'assumpte

Llei preveu causes d'abstenció com tenir un interès directe o indirecte en l'assumpte, haver intervingut en aquest abans d'adquirir la condició de conseller, o haver participat en tasques de direcció, assessorament o administració en empreses interessades per l'assumpte objecte de dictamen. Però el més important és que com a mecanismes de protecció de la mateixa institució la Llei preveu expressament que no es considera causa d'abstenció haver participat en un procediment legislatiu ni haver formulat una opinió científica sobre una qüestió jurídica que pugui ésser rellevant en l'assumpte. Tenint en compte la previsible presència de professors universitaris i, en menor nombre, d'antics parlamentaris en el Consell es tracta d'una previsió que pretén garantir que juristes de reconegut prestigi no es vegin obligats a abstenir-se pel fet d'haver-se pronunciat sobre aspectes relacionats amb els dictàmens demanats en exercici de la seva professió.

Pel que fa a l'aprovació d'aquests dictàmens cal destacar que es requereix el vot favorable de la majoria absoluta dels consellers. En cas d'empat el vot del president és diriment. També es preveu que les conclusions del dictamen expressin si s'ha aprovat per unanimitat o per majoria, i que els consellers que ho hagin manifestat durant les deliberacions puguin subscriure un vot particular al dictamen, vot que en cap cas té conseqüències jurídiques.

5. Els efectes del dictamen

Com s'ha assenyalat des d'un començament, el criteri del Consell de Garanties Estatutàries sobre el recurs d'inconstitucionalitat o sobre els conflictes que es pretenen interposar davant el Tribunal Constitucional no és vinculant ni pels òrgans que els han demanat ni per altres subjectes legitimats per recórrer. Evidentment, tampoc no té efectes sobre el mateix Tribunal Constitucional, que només està vinculat per la Constitució i la LOTC.

És més, fins i tot en el supòsit que el dictamen recomani la presentació del procediment en qüestió no hi ha cap obligació jurídica per fer-ho, entre altres coses perquè la legitimació per recórrer davant el Tribunal Constitucional no pot condicionar-se per allò que prevegin altres instàncies com ara el Consell de Garanties Estatutàries. En el cas dels dictàmens demanats per membres del Parlament de Catalunya la Llei preveu expressament que aquests comuniquin la seva pretensió d'interposar recurs contra la llei estatal objecte de discussió, decisió que haurà de prendre's al Ple de la cambra. En tot cas, per tal de garantir la publicitat dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries es preveu llur publicació en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* quan hagin estat demanats pel Govern de la Generalitat o en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* quan ho hagin estat pels membres d'aquesta institució.



Per garantir la seva publicitat, els dictàmens s'han de publicar en el diari o butlletí oficial corresponent.
Foto: David Tortosa

6. Conclusions

La creació i la regulació estatutària i legal del Consell de Garanties Estatutàries no ha implicat canvis significatius respecte a la funció de dictaminar sobre la interposició de recursos davant el Tribunal Constitucional per part de les institucions catalanes. Aquesta funció s'ha estès, certament, als conflictes positius de competències i als conflictes en defensa de l'autonomia local. Però no ha suposat modificacions respecte del caràcter preceptiu, previ i no vinculant d'aquests dictàmens.

La regulació d'aquesta funció dictaminadora posa en relleu que el seu objectiu principal és vetllar per la viabilitat dels processos constitucionals que es pretenen endegar. En tot cas, no estem davant d'una activitat jurisdiccional, sinó d'una activitat consultiva que s'ha de fer en termes juridicoconstitucionals i no pas polítics. A la pràctica el desenvolupament d'aquesta funció pot veure's dificultada en algun cas pels terminis per dur-la a terme. Concretament, en les sol·licituds de dictamen per part del Govern de la Generalitat en el cas del recurs d'inconstitucionalitat, en què no es preveu cap termini per presentar-les, i en els dictàmens que s'han d'emetre en relació amb els conflictes positius de competències, en què el termini és només de dotze dies. Més enllà d'aquests possibles problemes, la regulació d'aquesta funció dictaminadora del Consell de Garanties Estatutàries no planteja dificultats especials.

La funció que duu a terme el Consell de Garanties Estatutàries és únicament de caràcter consultiu i s'ha d'exercir en termes juridicoconstitucionals i no pas polítics

Llei d'urbanitzacions

Joaquim Nadal i Farreras

Conseller de Política Territorial i Obres Públiques

El Ple del Parlament de Catalunya va aprovar el text de la Llei de regularització i millora d'urbanitzacions amb dèficits urbanístics el dia 4 de març de 2009. Publicada en el DOGC el dia 19 de març de 2009, és vigent des del 8 d'abril de 2009.

Pel títol trobem ja ressonàncies i similituds amb una llei anterior, concretament la Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial.

Com és fàcil d'imaginar, en totes dues lleis, mou el Govern la voluntat d'atendre amb respostes concretes, tangibles i creïbles els problemes generats pels models d'urbanització.

La Llei d'urbanitzacions respon, doncs, a una línia política del Govern que vol pal·liar els dèficits acumulats de serveis i equipaments que s'han originat en unes pràctiques poc adequades a les necessitats reals de la ciutadania, i que han afectat tant les zones d'alta densitat com les zones d'urbanització dispersa. En tots dos casos amb uns efectes molt evidents sobre uns elevats contingents demogràfics. Aquests tipus de lleis tenen, doncs, una incidència territorial i una incidència social, i combinen actuacions que afecten directament l'espai físic i, especialment, l'espai públic i simultàniament la dimensió social, el confort i la qualitat de vida de la població.

La manera més fàcil de prendre consciència i de fer la diagnosi dels problemes de les urbanitzacions és una passejada per tot Catalunya a vol d'ocell. La visió aèria de Catalunya, en globus, en helicòpter, en un ultralleuger i, fins i tot, en avió, a més distància, ens posa davant d'una realitat singular. Catalunya és un país d'orografia variable i accidentada, ple de muntanyes i valls, amb una massa forestal important i creixent. Enmig d'aquesta geografia apareix, de forma dispersa, un esquitx d'urbanitzacions, algunes plenes de cases, d'altres amb parcel·les encara per construir, moltes amb els serveis urbanístics a mig fer, una bona colla enfilant-se fins a les parts més altes dels turons i les muntanyes de la nostra geografia, posant directament a prova, en grans pendents, la llei de la gravetat. La magnitud de l'escampada només queda minimitzada per la magnitud superior de la massa boscosa, però



En molts casos es tracta d'urbanitzacions que no disposen de la totalitat dels instruments urbanístics i administratius per a la seva legalitat.

Foto: David Tortosa

l'evidència ens posa al davant una proliferació de zones d'habitatge dispers ben lluny dels principals nuclis habitats amb serveis.

Aquesta primera aproximació a vol d'ocell es podria complementar amb els estudis acurats que ja estan fets i que ens mostren les xifres bàsiques d'un problema que afecta unes 2.300 urbanitzacions, i que podria acollir una població potencial de gairebé 650.000 persones. L'anàlisi al microscopi de cadascuna d'aquestes urbanitzacions ens posa en contacte amb una realitat molt diversa, però amb una colla de punts en comú, si bé no són mai del tot generalitzables al cent per cent de les urbanitzacions. El cert, però, és que el model d'hàbitat dispers de les urbanitzacions ha generat un conjunt de problemes ben coneguts dels diferents ajuntaments, que saben fins a quin punt és difícil i carregós haver d'atendre els serveis de clavegueram, d'enllumenat, de pavimentació de carrers i voreres, de recollida de residus domèstics o vegetals, de prevenció dels riscos d'incendis forestals, de manteniment dels perímetres de seguretat, de garantia de serveis de transport públic. Fins que, a mesura que aquestes urbanitzacions, en part com a conseqüència del preu de l'habitatge i les dificultats més recents d'aquest mercat, han anat esdevenint més i més nuclis de primera residència, amb el problema afegit que això comporta a l'hora de garantir serveis sanitaris, educatius i socials a la població d'aquests sectors tan distanciats dels nuclis.

Si hi afegim el marc cronològic i atenem el fet que la majoria d'aquestes urbanitzacions van créixer i proliferar en el període que va de 1956 a 1981, ens adonarem de seguida que, en molts casos, es tracta d'urbanitzacions que no disposen de la totalitat dels instruments urbanístics i administratius per a la seva legalitat i que presenten sovint tramitacions imperfectes i en alguns casos inexistentes. Es creen problemes per als titulars de les parcel·les si el conjunt de la urbanització no disposa de junta de compensació o de la corresponent entitat de conservació i el promotor originari ja ha desaparegut del panorama un cop ha col·locat la major part o la totalitat de les parcel·les sense atendre els problemes generats.

El Govern, conscient de les circumstàncies històriques que van originar aquestes urbanitzacions, dels problemes acumulats, dels greuges comesos, de la precarietat de molts dels patrimonis i de les economies, i de les dificultats dels ajuntaments, ha volgut fer una llei que establís els camins i els criteris per a la legalització de les urbanitzacions, per a la seva convalidació i per completar els serveis inacabats fins a donar lloc a una realitat nova, que corregeixi la majoria dels desequilibris heretats.

A partir d'aquesta realitat, el Govern ha volgut fer una llei que, en primer terme, aporti els mecanismes necessaris per disposar de tots els instruments urbanístics pendents. A partir dels estudis corresponents i d'una oficina preparada per atendre totes les eventualitats, amb la llei a la mà hauria de ser





La proliferació d'urbanitzacions en zones allunyades dels nuclis urbans s'ha convertit en una peculiaritat de la geografia catalana.
Foto: David Tortosa

possible ordenar urbanísticament l'àrea residencial de les urbanitzacions, aprovant el planejament derivat que correspongui i també els projectes de reparcel·lació que garanteixin les cessions oportunes amb la finalitat de produir la millora dels serveis. En els casos que la situació concreta de la urbanització ho permeti, aquests treballs previs de caràcter urbanístic han de permetre també la reducció de l'àmbit de la urbanització, amb la desclassificació o cessió de les parts encara per urbanitzar, i on els drets adquirits serien fàcilment reconduïbles, bé sigui per compactació o a través de la mateixa reparcel·lació i, fins i tot, en alguns casos amb la devolució a la condició de sòl no urbanitzable de la part encara per urbanitzar o de tota la urbanització, si el seu grau de desenvolupament fos encara mínim. Un cop definit l'àmbit i les condicions urbanístiques ha de ser possible, també amb la llei a la mà, definir els corresponents projectes d'urbanització que assegurin de completar els serveis i les infraestructures definides com a bàsiques i sempre exigibles, en condicions normals de la més recent legislació de caràcter urbanístic. Així mateix, la llei que proposa aquests dos grans objectius disposa dels mitjans per atendre'ls. Primer, amb la dotació d'un fons econòmic adreçat únicament als ajuntaments per redactar els projectes de millora de les urbanitzacions, programes d'adequació, i també, subsidiàriament, a atendre la subvenció directa d'una petita part de les obres que serà objecte d'una convocatòria anual. En segon lloc, amb l'habilitació d'una línia de préstecs, bé sigui als ajuntaments per a l'execució de les obres, bé sigui als parcel·listes per atendre les corresponents quotes d'urbanització. En el primer cas es tracta d'un avançament dels diners en forma de línia de crèdit a través de l'Institut Català del Sòl, que es faria càrrec, per compte de l'Ajuntament, de la gestió dels rebuts de les quotes. En el cas dels beneficiaris de les urbanitzacions, la línia d'ajut s'adreçaria principalment a les persones pensionistes o d'aquelles famílies nombroses o en situació de dependència.

Es configura, així, com en el cas de la llei de barris, l'associació d'una llei a un fons i la vinculació de les determinacions de caràcter legislatiu a la capacitat real d'aplicar-les amb aportacions d'estímul directe per part de l'Administració, per tal de desencallar situacions enquistades que correrien el risc de generar molts problemes de dèficits agreujats i de deteriorament creixent de les condicions socials i d'habitabilitat de moltes de les urbanitzacions objecte de la llei.

El legislador, Parlament i Govern, ha vist de forma clara la dimensió d'un problema i la necessitat d'aportar-hi solucions concretes, arbitrades per una llei i aplicades amb la dotació d'un fons, cobert amb recursos pressupostaris, per atendre-la.

Tenim així que ajuntaments i parcel·listes poden coincidir en un projecte comú que incentivi el civisme compartit i que defugui la insolidaritat evasiva fins a definir, a poc a poc, un camí de regeneració i rehabilitació de les condicions de vida d'alguns centenars de milers de catalans i catalanes.

Contribuir a endreçar el territori i a millorar la qualitat de vida de les persones és un projecte comú del Govern de Catalunya i de tots els governs locals compromesos amb els objectius d'excel·lència i de qualitat que ens hem marcat en el nostre full de ruta.

L'Autoritat Catalana de la Competència

Arseni Gibert

President de l'Autoritat Catalana de la Competència

Una reforma important a favor de la promoció i la defensa de la competència

El dia 4 de febrer de 2009, el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei de l'Autoritat Catalana de la Competència. La seva tramitació parlamentària havia començat amb l'admissió a tràmit per part de la Mesa el dia 13 de maig de 2008.

La tramitació parlamentària ha significat un procés continuat d'enriquiment i de matisació del text aprovat pel Govern. Es van produir cinc compareixences de persones molt qualificades per opinar sobre el Projecte de Llei i les seves observacions van ser àmpliament recollides en les esmenes dels grups parlamentaris i en bona mesura incorporades en el text. Finalment el consens total no va ser possible, en algun cas per diferències substantives de model, com el cas d'un grup parlamentari que defensava que l'Autoritat Catalana de la Competència havia de ser un òrgan del Parlament, i en algun altre per raons o diferències de menor entitat que possiblement no haurien d'haver impedit necessàriament majors nivells d'acord.

Tot i ser una Llei essencialment d'autoorganització de la Generalitat per exercir les seves competències, la Llei és important per dues raons que el conseller Castells, com a titular de la conselleria que ha promogut la reforma, va posar de manifest en la seva presentació davant el Ple del Parlament del Projecte de Llei en el debat de totalitat celebrat el dia 2 de juliol de 2008: la primera raó, perquè és una Llei de desplegament del nou Estatut d'autonomia de Catalunya, l'article 154 del qual defineix un marc competencial que amplia substantivament l'anterior en matèria de promoció i defensa de la competència; la segona, perquè suposa un pas endavant de modernització i d'adaptació a les noves orientacions en matèria de competència que impulsa la Unió Europea i que ja ha originat nombroses reformes en els seus estats membres, entre aquestes la del mateix Estat espanyol el 2007.

Una llei cabdal perquè desplega el nou Estatut i suposa una adaptació a la normativa comunitària

Els òrgans catalans de defensa de la competència creats el 2002, prenent com a model de referència els estatals d'aquell moment, han acomplert correctament la seva funció d'exercir l'única competència llavors atribuïda a la Generalitat per una sentència del Tribunal Constitucional, la competència de rebre denúncies, instruir-les i dictar resolucions. Fins i tot, malgrat que no estan pensades ni dotades per exercir altres tasques, han fet significatives incursions en terrenys de promoció de la competència. Però l'experiència ha posat també de manifest que presentaven algunes disfuncions que calia corregir si es pretenia entrar de ple i adequadament en les polítiques proactives o de promoció de la competència.

Quines disfuncions? Bàsicament una, que es podria descriure com a desproporció interna entre alts càrrecs, tècnics especialitzats en competència i persones dedicades a funcions auxiliars i domèstiques. Dit d'una altra manera, calia optimitzar els recursos disponibles prioritzant la consolidació d'una estructura estable i més potent i formada de tècnics de l'Administració altament especialitzats en la matèria.

Quines polítiques proactives o de promoció de la competència? Es podria parlar de diverses línies, però susceptibles de ser resumides en dues: la primera, les anàlisis i els estudis de mercat del funcionament de sectors i subsectors, no només per acumular coneixement expert i publicar, sinó també per actuar d'ofici sobre aquells sectors més importants per l'economia catalana i pels con-



sumidors i usuaris, i cal tenir en compte que les denúncies no fan aquesta selecció de sectors; la segona, consistent en emetre informes sobre les normes des del punt de vista de la competència. Sovint les normes contenen, sense que sigui sempre necessari o suficientment justificat, prescripcions no favorables a la lliure competència. Es tracta d'evitar-ho en les noves mentre s'elaboren i de recomanar al Govern la seva remoció en les ja vigents.

Cal dir que les noves competències no es limiten a aquestes funcions de promoció de la competència descrites, sinó que inclouen també competències importants en matèria de control de concentracions empresarials i d'ajuts públics.

Un òrgan col·legiat capaç de generar doctrina en les seves resolucions i recomanacions al Govern i a les administracions públiques

Tal com s'ha dit anteriorment, la Llei de l'Autoritat Catalana de la Competència és una llei d'organització per exercir totes aquestes competències. Els criteris organitzatius escollits són essencialment dos. Un, ja apuntat, és fer possible el fet de dotar la institució d'un cos tècnic potent i estable, especialitzat i en permanent formació contínua. L'altre és dotar-la d'un òrgan col·legiat d'alt nivell i prestigi, no per desenvolupar un gran volum de feina, que l'han de fer principalment els tècnics, sinó per aportar-hi valor afegit en forma de resolucions i recomanacions al Govern i a les administracions públiques, és a dir, generant i divulgant "doctrina" en matèria de competència. Generant cultura de competència, dels seus beneficis, dels seus avantatges per l'economia de Catalunya i pels consumidors i usuaris.

Un altre aspecte important de la Llei és la independència de l'Autoritat Catalana de la Competència. La Llei preveu les condicions bàsiques i habituals per dotar d'independència els organismes que per la seva funció la requereixen. Una doble independència: del mateix Govern i dels agents econòmics. Una independència que amb la nova funció d'informar la regulació és encara més necessària.

Les principals condicions que preveu la Llei, a més del règim jurídic que així ho declara, per garantir aquesta independència són: nomenament dels alts càrrecs i vocals de l'òrgan col·legiat per a un període superior al d'una legislatura –6 anys– i no renovable; causes de cessament taxades; règim d'incompatibilitat específic, i diverses formes de control parlamentari dels seus màxims



La Llei va ser aprovada el passat 4 de febrer per 83 vots a favor i 50 en contra.
Foto: Parlament de Catalunya

responsables. Aquest control parlamentari inclou l'obligació de comparèixer davant la Comissió d'Economia i Finances del Parlament després del seu nomenament per donar compte de la seva visió de la missió que l'Autoritat Catalana de la Competència té encomanada i dels seus propòsits i compromisos en l'exercici del càrrec.

Més enllà, però, d'aquestes variables, cal principalment destacar les obligacions que la Llei prescriu de fer públiques no només totes les resolucions, que a això ja obliga la Llei estatal en defensa de la competència, sinó especialment tots els estudis i tots els informes no més tard de 45 dies després d'haver estat lliurats al Govern.

La tramitació de la Llei es va demorar prop d'un mes i mig pel fet que un grup parlamentari tenia dubtes o pensava que podia haver-hi disconformitats entre el text del llavors Projecte de Llei i l'Estatut d'autonomia de Catalunya i va sol·licitar a la Mesa del Parlament que demanés un dictamen al Consell Consultiu. La Mesa així ho va acordar.

Aquest temps no s'ha de considerar temps perdut, ans al contrari, després del dictamen del Consell Consultiu tots podem tenir la plena seguretat que la Llei és conforme a l'Estatut. En primer lloc, perquè així ho afirma el dictamen sobre tots i cadascun dels punts que el grup parlamentari sol·licitant posava en qüestió. En segon lloc, perquè les dues observacions que el Consell Consultiu recomanava precisar i aclarir en relació amb la distribució de funcions entre òrgans interns de l'Autoritat Catalana de la Competència es van incloure en el text d'acord amb aquestes recomanacions mitjançant esmenes dels grups parlamentaris.

Amb l'entrada en vigor i desplegament d'aquesta Llei, s'entra en una nova etapa de l'encara curta història dels òrgans catalans de promoció i defensa de la competència. Catalunya ja va ser la primera comunitat autònoma a crear-los després de la sentència del Tribunal Constitucional que els reconeixia competències i, de ben segur, amb aquesta reforma tornarà a ser capdavantera en el procés de modernització de les polítiques de competència superant l'etapa de l'exercici només de les polítiques reactives, obrint-se al camp de les polítiques proactives o de promoció de la competència en la línia de modernització i noves perspectives que impulsa la Unió Europea en aquesta matèria.

Finalment, val la pena recordar i tenir en compte que les polítiques de competència estan cridades a guanyar rellevància en el futur, per dues raons. La primera és que són un instrument de política econòmica en el sentit que afavoreixen l'eficiència del sistema econòmic i la seva competitivitat; la segona, perquè són també favorables als consumidors i usuaris, la introducció de competència en els mercats en què no n'hi havia o el seu increment efectiu en els que ja n'hi havia sempre produeix, com a mínim, un d'aquests dos efectes: baixen els preus o millora la qualitat. Gairebé sempre, tots dos.

**Catalunya inicia
una nova etapa en
la promoció de la
competència en la línia
de modernització que
impulsa la
Unió Europea**

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

Montserrat Tura i Camafreita

Consellera de Justícia

1. Marc jurídic de la Llei i competència
2. Els antecedents de la Llei
3. Aspectes substantius de la Llei

1. Marc jurídic de la Llei i competència

La 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, aprovada pel Parlament de Catalunya el dia 15 d'abril de 2009, substitueix la Llei 4/2005, de 8 d'abril, dels recursos contra les qualificacions dels registradors de la propietat de Catalunya i té el seu encaix en el marc competencial que dissenya l'article 147.2 de l'Estatut d'autonomia. El títol de la Llei, lligat justament a la redacció d'aquest article, identifica amb precisió el supòsit regulat i situa una figura jurídica de notòria transcendència a la pràctica.

La Llei fixa el procediment per resoldre el conflicte que sorgeix entre la persona que pretén la inscripció registral d'un document notarial, judicial o administratiu amb un determinat contingut de dret civil català i el registrador o registradora que, en l'exercici de la seva funció de qualificació del document presentat o de determinada clàusula, discrepa i estima que no ha d'inscriure'l. Precisament, la resolució d'aquest conflicte per part de la Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques –sens perjudici, si ho consideren les persones interessades, d'acudir després als tribunals– permet controlar l'aplicació pràctica del dret civil de Catalunya. Per això es pot afirmar també que la Llei s'emmarca en la voluntat de desenvolupar i protegir el dret civil català, d'acord amb la competència exclusiva que atribueix a la Generalitat l'article 129 EAC.



El Ple del Parlament va aprovar una Llei que s'emmarca en la voluntat de desenvolupar i protegir el dret civil català.
Foto: Parlament de Catalunya



2. Els antecedents de la Llei

Per situar la necessitat de la Llei cal, en primer lloc, explicar breument les fluctuacions de la regulació del recurs governatiu. La Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial (disposició addicional 7a), va establir que quan els estatuts d'autonomia atribuïssin als òrgans jurisdiccionals radicats a la comunitat autònoma el coneixement dels recursos governatius contra la qualificació negativa d'un registrador o registradora de la propietat basada en normes del dret propi de la comunitat, corresponia al president o presidenta del Tribunal Superior de Justícia la seva resolució; en un altre cas, la negativa era apel·lable d'acord amb el que establiria la Llei hipotecària.

L'any 2003, i amb una voluntat d'harmonització amb les reformes de la Llei hipotecària (de 2001, 2002 i 2003), la Llei orgànica 19/2003, de 23 de desembre, de modificació de la Llei orgànica del poder judicial, va reformar aquesta disposició 7a i va substituir la referència al "president del Tribunal Superior de Justícia" per l'expressió "l'òrgan jurisdiccional competent". En un primer moment a Catalunya es va entendre que aquest òrgan jurisdiccional seguia sent la Presidència del Tribunal Superior de Justícia, però en dues interlocutòries de l'any 2005 aquest òrgan es va declarar incompetent. Va sostenir que mancava una norma amb rang de llei que l'habilités per resoldre aquests recursos i va considerar que el principi constitucional de separació de poders també li ho impedia.

Davant aquests fets, el Parlament va aprovar amb urgència la Llei 4/2005, de 8 d'abril, dels recursos contra les qualificacions dels registradors, que va establir un règim propi de recursos contra les qualificacions dels registradors i registradores de la propietat de Catalunya. Era un règim –semblant a la regulació general– que fixava un sistema de doble instància: administrativa, davant la Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques, i judicial, davant l'òrgan jurisdiccional competent. La Llei esmentada, concebuda conscientment i voluntària com de mínims, establí els criteris que determinaven la competència material i funcional i es remetia en la resta a la Llei hipotecària.

Amb posterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 4/2005, la Llei estatal 24/2005, de 18 de novembre, de reformes per a l'impuls a la productivitat, va donar una nova redacció a diversos articles de la Llei hipotecària i va canviar el règim general del recurs. Molt aviat els operadors jurídics catalans van començar a debatre si les modificacions introduïdes afectaven la regulació catalana o no, és a dir, si la remissió que la Llei 4/2005 feia a la Llei hipotecària era estàtica o dinàmica. La Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques (DGDEJ) va entendre que la remissió era genèrica, oberta i de caràcter dinàmic, davant d'altres interpretacions, que entenien que les reformes de la Llei hipotecària posteriors a la data d'entrada en vigor de la llei catalana no l'afectaven. També es van plantejar dubtes sobre si el recurs governatiu davant la DGDEJ tenia caràcter potestatiu o no, si la interposició de recurs judicial suspenia l'execució de la resolució estimatòria, etc.

Sovint els conflictes tenien un problema mixt, substantiu i processal. A la pràctica això va suposar que, en repetides ocasions, els recursos es presentaven davant la Direcció General dels Registres i del Notariat (DGRN) malgrat contenir qüestions de dret civil català, amb el greuge que també els resolva –duplicadament– la DGDEJ.

Tot això, amb el referent de l'article 147.2 EAC i la previsió que l'aprovació de les noves lleis del Codi civil de Catalunya incrementi el nombre de recursos governatius en matèria de dret civil català, ha fet necessari elaborar una norma més completa.

3. Aspectes substantius de la Llei

La Llei que s'ha aprovat va tenir present la Llei 4/2005 i va partir de la consideració que calia mantenir una tramitació dels recursos al més homogènia possible per facilitar l'aplicació de la Llei als operadors jurídics i garantir el dret a la seguretat jurídica preventiva que resulta d'una adequada relació entre escriptura pública i inscripció en el registre. Es va considerar adient mantenir la tècnica de la remissió genèrica, oberta i dinàmica a la legislació hipotecària i fer les adaptacions oportunes, establint, a més, les especificitats pròpies.



La nova legislació és un instrument jurídic que ha de permetre una millor col·laboració entre els notaris i els registradors així com una reducció dels litigis i un increment de la seguretat jurídica.
Foto: Col·legi de Notaris de Catalunya

El recurs s'interposa davant la Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques, la qual resol assessorada per una comissió que formen, com a mínim, un notari o notària, un registrador o registradora, un catedràtic o catedràtica d'universitat i un lletrat o lletrada de reconegut prestigi, nomenats pel conseller o consellera de Justícia a proposta de l'Observatori de Dret Privat de Catalunya. Cal fer notar que aquesta comissió està desenvolupant les tasques d'assessorament en la resolució dels recursos des de la Llei 4/2005 i que va col·laborar activament en l'elaboració dels materials prelegislatius.

Es clarifica que el recurs no és potestatiu; és sempre previ a la via judicial. Això ha de permetre obtenir una doctrina uniforme molt convenient per al millor desenvolupament del dret civil català, encara que suposi apartar-se de la Llei hipotecària. A la pràctica, en cas d'impugnació judicial es disposa des de l'inici d'una resolució fundada rigorosament en dret dimanant de l'òrgan que té atribuïda la cura del dret civil català, cosa que permetrà focalitzar el problema jurídic i facilitar el debat jurisdiccional.

El recurs es presenta al registre de la propietat implicat, a qualsevol altre registre de la propietat, o bé a qualsevol dels registres i de les oficines que fixa la Llei 30/92, per tal que es trameti al registre que va qualificar –negativament. Correspon al registrador o registradora formar expedient en els termes previstos legalment, donar trasllat del recurs, segons correspongui, a qui ha expedit el títol (si no és la persona recurrent) i a les persones titulars dels drets reals que constin. S'ha volgut reforçar la utilitat de l'informe que els registradors han d'afegir com a adjunt a l'expedient i es precisa que pot anar més enllà d'una simple ordenació d'actes del procediment administratiu o d'una ratificació de la qualificació, car pot aclarir succintament les qüestions que calgui o completar els motius al·legats en la nota de qualificació.

Per solucionar problemes de coordinació entre la DGDEJ i la DGRN i per determinar quin és l'òrgan competent s'estableix una altra especificitat destacable. En cas que hi hagi diverses persones recurrents i una fonamenti el recurs en una norma de dret civil català i una altra no, s'opta pel principi d'unitat del recurs i coneix la Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques, la qual haurà de resoldre'ls acumuladament.

A més s'estableix que és el registrador o la registradora qui decideix quin és l'òrgan competent per resoldre el recurs, encara que la persona interessada presenti un recurs adreçat a la DGRN i s'aclareix el problema que es pot donar en el supòsit que les dues persones interessades presentin els recursos respectius cadascuna a un òrgan diferent.

Ara queda clar que la resolució no se suspèn per la interposició d'una demanda judicial, si bé mentre que no se n'acrediti la fermesa, el registrador o registradora només farà una anotació preventiva. Aquesta anotació es converteix en assentament definitiu si un cop transcorreguts dos mesos des de l'anotació no consta que s'hagi impugnat.

Es regulen, succintament, dos tipus de consultes a la Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques. Una primera sobre actes o negocis relatius al dret civil català, que poden fer el Col·legi de Notaris de Catalunya i el Deganat Autòmic del Col·legi de Registradors de la Propietat i mercantil, i que és vinculant per a tots els notaris i notàries i registradors i registradores. En segon lloc, una consulta, limitada a les persones registradores, per dubtes relacionats amb la interpretació i l'aplicació de la Llei.

Com a última dada rellevant, s'estableix que les resolucions –i les sentències que anul·lin resolucions impugnades– s'han de publicar en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

Certament, estem davant una llei que no té el ressò mediàtic d'altres, però que és un instrument jurídic valuós per a la intel·ligència i l'aplicació del dret civil català així com una bona eina per a la millor col·laboració i relació entre els notaris o notàries i els registradors o registradores del país, cosa que es traduirà en una reducció de litigis, en un increment de la seguretat jurídica i en un millor servei per a la ciutadania.

Es regulen els actes o negocis relatius al dret civil català i es permet la consulta als registradors per dubtes relacionats amb l'aplicació i la interpretació de la llei

L'Avaluació ambiental de plans i programes: una oportunitat per a la modernització ecològica del país

Francesc Baltasar

Conseller de Medi Ambient i Habitatge

El 15 d'abril de 2009, el Parlament de Catalunya ha aprovat, sense cap vot en contra, la Llei d'avaluació ambiental de plans i programes. El seu objectiu és aconseguir la plena integració dels requeriments ambientals en els processos d'elaboració i de tramitació d'aquells plans i programes que poden tenir repercussions significatives sobre el medi ambient i que són aprovats per l'Administració de la Generalitat, pels ens locals o pel Parlament. La Llei duu a terme la transposició de la Directiva europea 42/2001 CE, ja efectuada anteriorment en l'àmbit estatal mitjançant la Llei 9/2006, de 28 d'abril, sobre l'avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient.

Cal assenyalar que l'avaluació ambiental de plans i programes no és nova al nostre país. L'any 2006 va ser creada l'Oficina d'Avaluació Ambiental, adscrita a la Direcció General de Polítiques Ambientals i Sostenibilitat, amb competències específiques en la matèria i també sobre l'avaluació d'impacte ambiental de projectes. L'any anterior ja havien estat creades les cinc oficines territorials d'Avaluació Ambiental, les quals han comportat una aplicació més descentralitzada, àgil i efectiva de l'avaluació ambiental. Com a conseqüència, en el bienni 2008-2009 han estat emesos 185 resolucions prèvies sobre l'aplicabilitat del procediment, 435 documents de referència i 211 resolucions sobre memòries ambientals. L'avaluació ambiental s'ha aplicat a programes (Programa de desenvolupament rural de Catalunya, programes de gestió de residus de Catalunya, de planificació d'espais fluvials, etc.) i a plans. Entre els plans avaluats, cal destacar els diversos plans territorials parcials i plans directors territorials promoguts pel Departament de Política Territorial i Obres Públiques, els plans territorials sectorials (plans de ports i d'aeroports, aeròdroms i heliports de Catalunya, residus municipals de Catalunya, etc.) i els instruments de planificació de la mobilitat (plans directors de mobilitat, plans de

mobilitat urbana, etc.). Cal esmentar a part l'avaluació ambiental del planejament urbanístic, que constitueix el gruix principal dels plans i programes avaluats. El Reglament de la Llei d'urbanisme (2006) es va anticipar a la nova Llei establint quins plans havien de sotmetre's a avaluació ambiental i regulant detalladament el procediment administratiu i el contingut dels informes de sostenibilitat ambiental.

Tanmateix, resultava indispensable un marc legislatiu propi per adequar a la nostra realitat l'aplicació de la legislació comunitària i estatal. Una premissa fonamental era garantir la presa en consideració sistemàtica dels aspectes ambientals i el diàleg entre els òrgans ambientals, les administracions competents i els promotors, en totes les fases dels processos de planificació i des dels primers moments. Calia també completar els procediments i agilitar-los (terminis, sistemes telemàtics...), aclarir els supòsits d'aplicació de les avaluacions i el contingut dels diversos actes i documents que comporten, evitar duplicitats d'avaluacions i de tràmits, reforçar la seguretat jurídica dels diferents agents implicats, etc.



Els plans i programes amb repercussió sobre el medi hauran de complir una sèrie de requeriments ambientals.
Foto: Slosada

Per això, el nou text legislatiu esdevé molt més que una simple transcripció de les disposicions europea i estatal. Així, la Llei planteja un model específic d'avaluació ambiental a Catalunya a partir de tres principis que han de regir l'acció pública: la necessitat que els plans i programes siguin elaborats i aplicats a Catalunya amb criteris de sostenibilitat, la coresponsabilitat i la col·laboració entre les administracions públiques en l'aplicació de la Llei, i la participació efectiva de la ciutadania i els grups interessats. D'altra banda, la Llei incorpora els resultats de l'experiència assolida, de manera que permetrà consolidar i reforçar els aspectes positius, completar les insuficiències i corregir les disfuncions detectades.

Pel que fa als continguts específics, la Llei determina quins plans o programes s'han de sotmetre, directament o d'acord amb una decisió específica prèvia, a avaluació ambiental, i en propicia una avaluació continuada, des dels estadis més inicials, per part dels diversos actors públics i privats que intervenen en la seva elaboració i aprovació. En aquest sentit, el procediment d'avaluació ambiental comporta la superació del model tradicional d'intervenció de l'Administració ambiental en què els pronunciaments es produïen en la fase final de les tramitacions, quan les possibles situacions conflictives resulten més difícilment evitables i la concertació és sovint molt difícil. Conseqüentment, es confereix als òrgans ambientals una funció clarament proactiva, de cooperació amb els promotors, als quals cal facilitar elements operatius per a la integració ambiental, a més, lògicament, d'exercir les tasques de supervisió i verificació de la idoneïtat ambiental del pla o programa.

El procediment d'avaluació ambiental ha d'integrar-se tant com sigui possible en la tramitació específica de cada tipus de pla o de programa. Durant les etapes inicials de l'elaboració del pla o programa, el promotor ha de presentar a l'òrgan ambiental un informe de sostenibilitat ambiental preliminar. Sobre la base d'aquest document, i un cop efectuades les consultes preceptives, l'òrgan ambiental emet dins dels terminis establerts per la Llei el document de referència amb les condicions ambientals que han de guiar l'elaboració del pla o programa i la seva avaluació. En particular, en el cas dels plans d'ordenació urbanística municipal, aquesta fase coincideix amb la d'avenç dels plans. El pla o programa, una vegada elaborat, ha de contenir un informe de sostenibilitat ambiental i s'ha de sotmetre a informació pública un mínim de 45 dies. En els plans urbanístics, aquesta fase coincideix amb la d'aprovació inicial. Prèviament a l'aprovació del pla o programa, el promotor ha de presentar a l'òrgan ambiental una memòria ambiental, la qual ha de valorar globalment la integració dels aspectes ambientals en la proposta i ha de ser objecte d'una resolució final de l'òrgan ambiental. Correspon a l'òrgan competent per aprovar el pla o programa prendre en consideració l'informe de sostenibilitat ambiental, la memòria ambiental del pla i l'acord de l'òrgan ambiental a l'hora d'adoptar la resolució que correspongui. Aquesta presa en consideració s'ha de fer constar en l'acord d'aprovació mitjançant una declaració específica en què, en cas de discrepàncies amb els resultats de l'avaluació ambiental, cal justificar-ne els motius i les mesures adoptades.

És important remarcar una mesura de simplificació introduïda per la Llei destinada a aquells plans i programes en què, per les seves característiques i poca entitat, resulta evident a priori que no poden produir efectes significatius sobre el medi ambient. En aquests casos, si el promotor ho sol·licita, l'òrgan ambiental declararà la no-subjecció del pla o programa a avaluació ambiental, per mitjà d'una resolució motivada.

D'altra banda, la Llei regula les consultes mínimes que cal efectuar a les administracions públiques afectades i al públic interessat, i conté mesures específiques per garantir la publicitat dels actes de l'avaluació i dels plans i programes que hi han estat sotmesos, i també l'accés electrònic de la ciutadania als procediments establerts. Així mateix, crea el Banc de dades d'avaluació ambiental a fi de fer accessibles a les administracions, els promotors i el públic en general la informació i la documentació que genera l'avaluació ambiental de plans i programes.

Cal assenyalar que la major part de les eines necessàries per aplicar la Llei han estat ja creades durant aquests darrers anys en què el Departament de Medi Ambient i Habitatge ha efectuat un important esforç per facilitar la implantació de l'avaluació ambiental. Com hem dit anteriorment, es disposa ja

La Llei determina l'avaluació ambiental de plans i programes i en propicia una avaluació continuada

Es crea el Banc de dades d'avaluació ambiental accessible a les administracions, els promotors i el públic en general





El conseller de Medi Ambient i Habitatge, Francesc Baltasar, durant la seva intervenció en el Ple del Parlament que va aprovar la Llei.
Foto: Parlament de Catalunya

d'una estructura tècnica i administrativa especialitzada, en ple funcionament i amb una important experiència adquirida. D'altra banda, han estat publicades diverses guies metodològiques adreçades als professionals de la planificació i del medi ambient, les quals han omplert un buit important en una matèria nova al nostre país. En un sentit similar, s'ha incidit especialment en la formació, a través de la realització de cursos i jornades, en el marc de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya i en el món professional i universitari. També cal destacar la potenciació dins de la web del Departament de Medi Ambient i Habitatge de la informació, la participació i el suport tècnic, amb la publicació de la documentació dels diversos plans i programes sotmesos a avaluació ambiental durant les fases de consulta al públic interessat. Igualment, són publicats tots els documents de referència i resolucions emesos en aquests processos, i també les diverses guies metodològiques editades i les ponències i conclusions de les jornades celebrades. Així mateix, s'ha creat recentment una base de dades de tots els expedients dels plans, programes i projectes tramitats, la qual facilitarà la celeritat i la coherència de les avaluacions, i també l'accés de les administracions i el públic a la informació.

En definitiva, la raó fonamental de la Llei d'avaluació ambiental de plans i programes és incorporar a totes les decisions de planificació de les administracions públiques, del Govern i dels ens locals una reflexió acurada sobre els seus efectes ambientals, a fi d'assolir uns alts estàndards de qualitat ambiental futura. A partir d'ara, disposem d'un marc legislatiu adequat que permet aprofundir en la integració dels factors ambientals sense perjudicar l'agilitat administrativa.

Amb els esforços de totes les administracions implicades i dels promotors, estem aconseguint progressivament que l'avaluació ambiental no sigui percebuda com un obstacle al desenvolupament, sinó com una oportunitat per a la modernització ecològica del país. Ens convé, més que mai, abordar conjuntament la crisi ambiental i la crisi econòmica des de la mateixa perspectiva, i mesurar molt bé quins seran els efectes ambientals de les nostres decisions des del primer estadi en què es prenen. La nova Llei ha d'esdevenir un instrument molt important per assolir tots aquests reptes.

El Parlament de Catalunya aprova per unanimitat la Llei de l'Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentàries



Marc Mellado

Cap de Relacions Institucionals del departament d'Agricultura, Alimentació i Acció Rural

Una reforma que garanteix la qualitat i fomenta la recerca

L'1 d'abril passat es va aprovar en seu parlamentària i amb el vot unànim de tots els grups de la cambra la nova regulació d'un dels organismes referents en recerca i tecnologia agroalimentàries en l'àmbit internacional: l'Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentàries (IRTA).

Tant el tràmit com el consegüent debat d'aquest Projecte de Llei no són nous al Parlament de Catalunya. L'any 1985 es va aprovar, mitjançant la Llei 23/1985, de 28 de novembre, la creació de l'Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentàries. Amb l'aprovació d'aquesta Llei, que conferia a l'IRTA la qualificació d'entitat pública sotmesa al dret privat, la Generalitat de Catalunya va donar un gir radical a la fórmula organitzativa de la recerca i la transferència de tecnologia agroalimentària.

Efectivament, fins a aquell moment cap organisme de l'Estat no havia assolit una fórmula de gestió com la que es preconitzava en la Llei. Tot i que algunes veus van opinar que es privatitzava la recerca, l'IRTA en cap moment va perdre la vocació de servei públic i l'orientació a treballar per l'interès general. El que sí que va suposar un canvi importantíssim va ser la seva nova administració, que l'apropava a fórmules més eficaces i eficients de gestió, la qual cosa va permetre que s'assolissin els objectius amb més projecció i efectivitat. Això és precisament el que ha estat fent al llarg dels anys aquest Institut, cercant en tot moment la col·laboració i la complicitat del sector privat i d'altres institucions públiques, amb objectius similars, com ara les universitats catalanes.



Tècniques de tomografia per a estudis de composició corporal
Foto: IRTA

Des de la seva creació fins avui, l'IRTA ha crescut, s'ha diversificat i s'ha convertit en un referent estatal i internacional en matèria de recerca i desenvolupament agroalimentaris. La seva projecció internacional ha estat molt significativa i els acords de col·laboració amb centres i administracions d'altres estats han fet que el seu treball sigui reconegut i valorat arreu del món.

En termes absoluts, podríem dir que l'IRTA ha multiplicat per més de deu el nombre de projectes de recerca cada any, ha multiplicat per vint els contractes de col·laboració amb el sector privat i els seus pressupostos operatius s'han incrementat espectacularment, amb un augment molt significatiu dels ingressos propis. Per tant, podríem assegurar que la fórmula reguladora emprada i aprovada llavors, més enllà de ser un encert des del punt de vista intern, ha permès que l'IRTA esdevingui un dels millors ambaixadors de Catalunya en el món de la recerca i la transferència tecnològiques.

Tanmateix, com molt bé s'explicita en el preàmbul de la Llei recentment aprovada, les circumstàncies canvien i els organismes de recerca, desenvolupament i transferència tecnològiques han d'intentar adaptar-se als nous temps, veure-hi oportunitats de millora i fixar-se reptes de futur.

Era necessari adaptar la finalitat de l'Institut per incorporar-hi els nous objectius estratègics al seu programari

Per aquest motiu, i 23 anys després de la creació de l'IRTA, s'ha considerat oportú establir una nova normativa reguladora que permeti abordar les dècades vinents amb les garanties suficients per seguir desenvolupant una tasca eficient i de qualitat al servei del sector agroalimentari.

Entrant pròpiament en l'estructura i el contingut de la Llei, cal dir que aquesta està formada per cinc capítols, 23 articles, una disposició addicional, una disposició transitòria, una disposició derogatòria i dues disposicions finals.

Si fem una anàlisi dels canvis que s'introdueixen a la normativa reguladora, observarem que, tot i ser de naturalesa diversa, tots tenen un objectiu comú i dual: per una banda, respondre als reptes que planteja l'actualitat del sector agroalimentari i, per l'altra, adaptar l'estructura i el funcionament de l'Institut als nous temps i necessitats.

En aquest sentit, era necessari adaptar la finalitat de l'IRTA per tal d'incorporar els nous objectius estratègics al seu programari. Parlem d'objectius importants com l'impuls de sistemes de desenvolupament



Centa-IRTA, centre de noves tecnologies i processos alimentaris (Monells)
Foto: IRTA

lupament sostenible que permetin compatibilitzar la producció d'aliments segurs i de qualitat amb la protecció del medi ambient o com el repte de la seguretat alimentària com a element prioritari per a la persona consumidora.

Amb aquest esperit, l'article 3 d'aquesta Llei estableix quina és la finalitat fonamental de l'IRTA: "Contribuir a la modernització, a la millora i a l'impuls de la competitivitat; al desenvolupament sostenible dels sectors agrari, agroforestal, aquícola i pesquer, i també dels directament o indirectament relacionats amb el proveïment d'aliments sans i de qualitat als consumidors finals; a la seguretat alimentària i a la transformació dels aliments, i, en general, a la millora del benestar i la salut de la població." Aquesta nova definició estableix clarament l'orientació estratègica de l'IRTA i la seva voluntat d'enfortir la coordinació amb el sistema català de ciència i tecnologia.

Entre les funcions generals previstes en la Llei cal destacar les següents: 1) el desenvolupament de programes de recerca en els sectors que hem esmentat anteriorment, 2) la transferència de tecnologia i coneixement, 3) l'impuls de la creació d'iniciatives i empreses de base tecnològica, 4) la prestació de serveis en l'àmbit de la recerca mitjançant programes d'investigació concertada, 5) assessorament i suport tècnic als centres de formació i recerca del sector agroalimentari, 6) organització de programes de formació científica i tècnica i, finalment, 7) foment de les relacions i la col·laboració amb altres institucions de la comunitat científica.

La nova Llei aclareix, també, les funcions de transferència tecnològica que fa l'IRTA i les concreta en l'assessorament especialitzat o expert i en les activitats de recerca i experimentació adaptativa de demostració i serveis diversos de caràcter tecnològic.

Adicionalment, es preveu en el marc de la Llei que l'Institut s'integri en les estructures o plataformes de col·laboració i coordinació establertes per la Generalitat en el marc del sistema públic català de ciència i tecnologia, així com que col·labori amb el departament responsable de la recerca en l'assoliment dels seus objectius.

Cal destacar que, al llarg dels anys, l'IRTA ha contribuït a impulsar i crear nous centres concertats i ha anat col·laborant també amb altres estructures de col·laboració, com els parcs científics i tecnològics.

**La nova Llei aclareix
les funcions de
transferència
tecnològica que fa
l'IRTA i les concreta
en l'assessorament
especialitzat**





Centre de aqüicultura de l'IRTA (Sant Carles de la Ràpita)
Foto: IRTA

La Llei conté una sèrie d'articles destinats a consolidar la col·laboració d'aquests centres concertats del sistema cooperatiu de recerca.

Una altra de les principals novetats són les modificacions en la composició dels òrgans de govern. Hi ha dos tipus de modificacions que s'inclouen en el projecte: una en el Consell d'Administració, que concreta la presidència en la figura del conseller responsable de l'àmbit d'agricultura i la vicepresidència en el conseller responsable de l'àmbit d'universitats i recerca. La segona és que s'ha ampliat fins a quatre el nombre de representants dels sectors que ha de nomenar el Govern, amb qui es vol aportar una visió més plural i donar més participació als diferents sectors (agroalimentari, de recerca, tecnològic, etc.) en l'orientació de les grans línies mestres de l'Institut.

L'IRTA ha contribuït a crear nous centres concertats i ha col·laborat amb parcs científics i tecnològics

També s'introdueixen criteris previs per a la selecció del director o directora general de l'Institut. Aquest serà seleccionat entre persones que reuneixin condicions de mèrit i de capacitat reconeguda, tinguin una trajectòria que combini l'experiència en el vessant científic i de la gestió d'ens públics o privats.

Finalment la Llei institucionalitza l'ús de la figura del contracte programa com a instrument de relació entre el Govern de la Generalitat i una empresa pública que es regeix pel dret privat. Aquest instrument, utilitzat ja fa uns anys, esdevé un mecanisme idoni tant per concretar la relació entre el Govern i l'IRTA com per orientar l'actuació de l'Institut.

Els nous temps exigeixen nous reptes i aquesta nova Llei ha de seguir permetent que l'IRTA els assolixi amb èxit. El progrés i el benestar general de la societat són fites que estan per sobre de qualsevol direcció política i és per aquest motiu que vull dedicar les meves darreres paraules al treball d'excel·lència de tot un equip, de tota una institució i particularment de la persona que ha dirigit aquesta feina: Josep Tarragó. A més, m'agradaria posar en valor el bon tarannà de tots i cadascun dels portaveus al debat parlamentari, ja que, més enllà de les diferències polítiques, s'ha estat a l'altura del que la situació requeria i hem blindat un patrimoni que és de tots i totes.

L'IRTA, locomotora de la recerca agroalimentària

Lali Sandiumenge

Periodista

El Parlament aprova per unanimitat la nova llei que regularà l'Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentàries català. Investigació, innovació, transferència de coneixement, territorialitat, cooperació i internacionalització són els emblemes d'aquesta entitat de servei públic però gestió independent, creada fa més de dues dècades per impulsar la competitivitat del sector, el primer en volum de vendes netes del teixit industrial català.

Antecedents parlamentaris que li confereixen qualitat i consens

El Parlament de Catalunya va aprovar l'1 d'abril passat la nova llei que regularà l'Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentàries (IRTA). La normativa substitueix la que va crear aquesta institució el 1985 (Llei 23/1985, de 28 de novembre) amb la missió d'impulsar la recerca i el desenvolupament tecnològics dins de l'àmbit agroalimentari, facilitar la transferència dels avenços científics al sector i donar-li assistència tècnica i formació especialitzada. Es tractava, en resum, d'incrementar la competitivitat d'una indústria clau de l'economia catalana: és primera en volum net de vendes (16%) i segona en generació de llocs de treball. Segons el darrer Informe anual de la indústria i el consum agroalimentaris a Catalunya, les vendes netes van ser de 17.140 milions d'euros el 2006 i la plantilla, de 78.100 persones. Catalunya, a més, encapçala la posició en tots dos àmbits dins l'Estat: representa el 21,8% de les vendes i el 20,4% de l'ocupació.

Nascuda pràcticament del no-res, l'IRTA és avui en dia una entitat capdavantera en molts sectors i gaudeix de relacions privilegiades amb institucions, cooperatives i associacions agràries, universitats, diputacions i empreses, nacionals i estrangeres. L'evolució la reflecteix el pressupost: fa dues dècades se'n finançava el 100% amb recursos públics. Avui l'aportació de la Generalitat no s'ha reduït, però l'any pas-



El sector agroalimentari és el primer en volum net de vendes i el segon en generació de llocs de treball a Catalunya.
Foto: IRTA

sat va suposar només el 40% dels 43,2 milions d'euros totals. La resta són recursos propis. L'entitat té 10 centres i estacions experimentals propis, 9 centres consorciats, 27 ubicacions diferents a tot el territori català, 347 investigadors i més d'un miler de treballadors en total, comptant els centres consorciats, un 53% dels quals són dones. Les inversions en els darrers tres anys han estat de 19,4 milions d'euros.

L'any 2008 l'IRTA va gestionar 632 projectes de R +D sobre temes tant diversos com la protecció vegetal, la genètica animal, i l'aqüicultura

Josep Tarragó ha estat part i protagonista de la seva història: va ser director general de l'IRTA des de la seva fundació i fins a l'any passat, quan es va retirar voluntàriament i va passar el relleu a Josep Maria Monfort, director fins aleshores de l'Àrea de Tecnologia dels Aliments de l'entitat. L'1 d'abril, acabada la sessió del Parlament, Tarragó va respirar tranquil i amb la sensació de tancar finalment una etapa. Feia temps que volia veure la normativa aprovada, i tot i que li hauria agradat que el tràmit fos menys lent –el Govern va aprovar el projecte de llei el desembre de 2007 i el Parlament el va admetre a tràmit el 9 gener de 2008–, el va satisfer que s'aprovés per unanimitat.

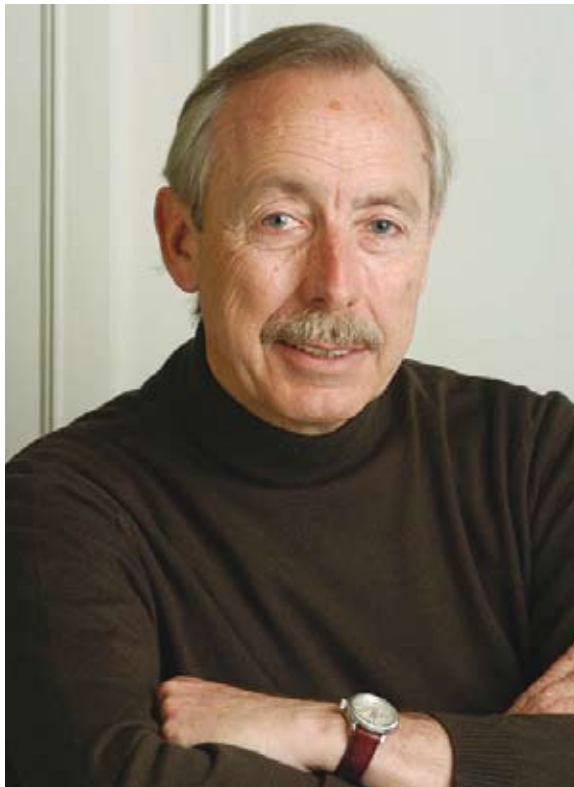
Amb reputació de visionari i considerat pels seus col·legues l'"ideòleg" de l'IRTA, Tarragó va ser un dels que en va impulsar la creació a mitjan anys 80, quan era secretari general de la Conselleria d'Agricultura de la Generalitat. "El 1984 ens vam plantejar fer un canvi en el model organitzatiu de recerca per superar les limitacions del règim administratiu i poder assolir amb eficàcia la nostra missió", recorda. "Vam decidir fer un gir de 360° i vam trencar motlles, perquè cap organisme de recerca espanyol i molts pocs en l'àmbit internacional havien adoptat la fórmula jurídica que es va donar a l'IRTA: una empresa pública regida per dret privat".

L'objectiu era fer possibles tres elements: tenir la capacitat d'atraure i mantenir equips humans valuoses amb sistemes moderns de gestió; obrir el diàleg i la col·laboració amb el sector privat i les empreses perquè la recerca es transformés en resultats tangibles, i fer la gestió àgil i flexible. En resum, calia tenir independència per ser eficaç i assolir els objectius de servei públic. La fórmula que es va pactar va ser tan innovadora, assegura Tarragó, que algun diari de Madrid es va escandalitzar i va titular: "A Catalunya, es privatitza la investigació".

"I el Parlament va aprovar la llei per unanimitat, de la qual cosa estic molt agraït, perquè va ser donar-nos un cop a l'espatlla i un vot de confiança. No era fàcil", assegura.

Vist en perspectiva, va ser un encert. "L'IRTA és un model de flexibilitat en la gestió de la recerca pública, en el qual encara s'emmirallen ens de tot l'Estat", afegix Tarragó. "L'IRTA ha evolucionat moltíssim. Ha passat de ser una institució modesta a una empresa pública de les grosses", subratlla al seu torn Josep Maria Monfort.

L'entitat és ara mateix la locomotora de recerca del sector a Catalunya i en alguns subsectors és en els vagons de capçalera en l'àmbit internacional. "Som punta de llança en ecosistemes aquàtics, nutrició animal o genètica vegetal i molt potents en la indústria de l'enginyeria agroalimentària", assegura l'actual director general. En altres àmbits tot just comença, com és el cas de la bioenergia, però ja s'està treballant en la recerca d'espècies vegetals –com les microalgues– que no tinguin usos alimentaris, ni humà ni animal.



Josep Tarragó, director general de l'IRTA des de la seva fundació fins a l'any passat.
Foto: Lali Sandiumenge



Antoni Fitó al laboratori de l'empresa Semillas Fitó, una de les primeres que va col·laborar amb l'IRTA als anys 80.
Foto: IRTA

El projectes de R+D són nombrosos: durant l'exercici 2008, l'IRTA en tenia 632 en curs en els diferents programes que gestiona: horticultura, fructicultura, conreus extensius, protecció vegetal, biotecnologia vegetal, genètica animal, nutrició animal, sanitat animal, sistemes de producció animal, indústries càrnies, postcollita, aqüicultura, ecosistemes aquàtics, economia agroalimentària o altres àmbits alimentaris.

Sistema cooperatiu de R+D

La clau de l'èxit, per a Josep Maria Monfort, ha estat la capacitat de captar talent, tenir unes instal·lacions capdavanteres i la creació de sinergies amb el sector. "Cap al 1993 es va fer conceptualment un canvi de paradigma, que va marcar un abans i un després. Va ser quan es va institucionalitzar la nostra visió de sistema cooperatiu de recerca català en l'àmbit agroalimentari. Ja no es va créixer exclusivament amb recursos propis, sinó que es va prioritzar l'entesa amb altres institucions per treballar de forma col·laborativa. Tot exigeix cercar complicitats i buscar sinergies", afirma al despatx de la seu que l'entitat té al passeig de Gràcia de Barcelona.

El seu predecessor, Josep Tarragó, apunta dos factors més: la territorialització i el fet que ha desenvolupat una recerca que toca de peus a terra. "Hem de fer ciència de la bona, però connectada amb la realitat del país", subratlla. "Hem estat molt amatents als problemes reals del sector i hem connectat amb els problemes d'empreses, ramaders, pagesos i cooperatives".

La mateixa valoració en fa el veterinar Lluís Ferrer, rector de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) fins a l'any passat. "L'IRTA ha tingut un impacte extraordinàriament positiu en la societat catalana, amb un model d'investigació orientat al sector i amb una visió territorial molt important: col·labora amb universitats i diputacions i té centres a tot arreu", subratlla. "Per a la UAB, és un soci estratègic fonamental, perquè està molt a prop de l'usuari final i ens aporta aquesta capacitat de transferència de coneixements".



La UAB és, efectivament, un dels aliats clau del sistema cooperatiu de recerca de l'IRTA, amb qui manté nombrosos convenis de col·laboració. Tres dels nou centres consorciats de recerca es gestionen conjuntament i estan ubicats al campus de Bellaterra: el Cresa (Centre de Recerca en Sanitat Animal), un dels més avançats d'Europa; el CREAM (Centre de Recerca Ecològica i Aplicacions Forestals), creat el 1987 també amb la Generalitat, l'Institut d'Estudis Catalans i la Universitat de Barcelona, i el CRAG (Centre de Recerca en Agrogenòmica), en associació també amb el CSIC. L'IRTA també és soci, juntament amb el CSIC, del Parc de Recerca de la UAB, una estructura pensada per transferir la recerca a la societat i el sector productiu. L'entitat, a més, té unitats mixtes de recerca amb la Universitat de Lleida (millora de cereals, protecció de conreus, tecnologia del reg i genètica i millora animal) i amb la Universitat Politècnica de Barcelona (UPC): el CREDA (Centre de Recerca en Economia i Desenvolupament Agroalimentari) i el GIRO (Gestió Integral de Residus Orgànics, també amb l'Ajuntament de Mollet del Vallès).

L'IRTA ha portat a la pràctica un model d'investigació orientat al sector i amb una visió territorial molt important i tenint en compte els problemes reals del sector

Els "usuaris finals" a què feia referència Ferrer són, de fet, les empreses, les úniques capaces de transformar la recerca en resultats pràctics, útils per al sector i els consumidors. Semillas Fitó va ser una de les primeres amb qui l'IRTA va començar a treballar. Aquesta petita multinacional familiar, dedicada al desenvolupament de noves varietats vegetals, va néixer el 1880 en una masia del Poblenou i treballa avui a cavall entre Barcelona, el Maresme i Lleida, té filials a diversos països i és entre les deu primeres del sector hortícola en l'àmbit mundial. "Quan el sector públic i el privat van junts, es poden obtenir més bons resultats. Gràcies a aquesta relació s'aconsegueix que els resultats de la recerca bàsica es converteixin en innovacions

aplicades, si no, la recerca pública podria quedar tancada al calaix del despatx", subratlla el director, Antoni Fitó, representant de la quarta generació de la família.

La relació entre Semillas Fitó i l'IRTA va començar els 80 amb petits contractes de serveis, es va impulsar a partir dels 90 amb programes de col·laboració i projectes conjunts, i es va consolidar finalment amb la creació el 2000 d'una unitat mixta de recerca. El despatx d'Antoni Fitó, a la seu de l'empresa al carrer Selva de Mar, està decorat amb fotos dels hivernacles, però també amb els certificats de diversos premis que l'empresa i l'IRTA han rebut conjuntament, com el Ciutat de Barcelona en la modalitat tècnica, el 1994, o el Premi d'Innovació Tecnològica, el 1996.



L'IRTA és capdavanter en els sectors de genètica vegetal, ecosistemes aquàtics i nutrició animal i molt potent en la indústria de l'enginyeria agroalimentària.

Foto: IRTA



Josep Maria Monfort va ser nomenat director de l'IRTA el 16 de setembre de 2008. Fins aleshores, era el director de l'Àrea de Tecnologia dels Aliments a l'IRTA de Monells (Girona).

Foto: IRTA

L'objectiu de la unitat mixta de recerca és l'obtenció de noves varietats. En total, hi treballen 7 persones de l'IRTA i 7 de l'empresa en dos laboratoris de biotecnologia que assagen unes 6.000 noves varietats cada any, de les quals prop de 30 es presenten al registre oficial de varietats. Fitó treballa sobretot amb varietats hortícoles de cucurbitàcies (melons, cogombres, carbassons, síndries) i solanàcies (albergínies, pebrots i tomàquets). Només de melons, en què és número u a la Mediterrània, en té sis varietats. "El benefici ha estat mutu, i ha permès que la millora genètica de varietats fos més ràpida i més precisa".

Semillas Fitó va ser la primera, però des d'aleshores l'IRTA ha establert acords i convenis amb centenars d'empreses. Només l'any passat, es van signar contractes amb 134. Un exemple interessant i recent d'aquesta aliança estratègica en R+D és la que ha dut a terme amb les empreses gironines Metalquímia i Casademont en el sector carni, amb qui ha desenvolupat una sistema d'assecat i adobament de productes carnis tallats, QDS (*Quick Dry System*), que redueix el temps i el cost del procés, i en millora la seguretat alimentària i l'estalvi energètic. En aquest cas, l'IRTA n'ha desenvolupat la patent internacional, Metalquímia s'ha encarregat del disseny, l'enginyeria i la construcció dels equips i Casademont de l'aplicació industrial.

La recerca s'ha desenvolupat al Centre de Monells, a Girona, inaugurat fa dos anys. Allà també s'està duent a terme el projecte Cenit Futural 2007-2010, endegat amb la Fundació Alcía, Alimentació i Ciència, de la qual són assessors el cuiner Ferran Adrià i el cardióleg Valentí Fuster. El projecte, en què participen 24 empreses, està utilitzant les noves tecnologies des d'un punt de vista industrial per desenvolupar "aliments del futur" adaptats a les necessitats dels consumidors, *delicatessen* per a la restauració, productes per a dietes mèdiques, i noves maneres de conservar-los i de donar-los una vida útil més llarga. La inversió total en R+D és de 21 milions d'euros i els àmbits d'actuació són diversos: des de la carn i el peix, les verdures, la llet i els seus derivats fins als envasos o la maquinària. Alguns dels productes que s'han treballat són el puré de tomàquet per sucocar el pa no tractat tèrmicament, el gaspatxo precuinat o el caviar de meló.

La unió entre el sector públic i el privat és una de les claus de l'IRTA per aconseguir que els resultats de la recerca es converteixin en innovacions aplicades

Direcció professional

Dues dècades després de la seva fundació, l'IRTA navega amb bon vent. Calia, doncs, adaptar la llei de 1985? Tothom coincideix que sí. "Tot evoluciona. Fa vint anys no es parlava de globalització i els temes mediambientals no tenien el pes enorme que tenen ara. Les empreses que treballen en el sector agroalimentari eren més petites, sense departaments d'innovació, i ara n'hi ha que viuen de l'exportació", subratlla Monfort. "Calia actualitzar-ne el funcionament, els objectius i la missió", considera Fitó, que va ser interpel·lat per diferents grups parlamentaris durant el tràmit legislatiu. "Fa vint anys van heretar molt poca cosa de l'Estat i han anat creixent per convertir-se en un model nacional i internacional".

La Llei, efectivament, redefineix millor els àmbits d'actuació i la missió de l'IRTA, reconeix legalment i consolida el sistema cooperatiu de recerca, alhora que hi introdueix nous conceptes, com la sostenibilitat o la seguretat alimentària i la protecció dels consumidors, i un nou àmbit d'acció, l'aqüicultura i la pesca, així com les influències del canvi climàtic en aquestes disciplines.

Per a Josep Tarragó, que va impulsar la tramitació de la nova normativa, l'objectiu més important era establir legalment el procediment de selecció i nomenament del director general, de manera que se'n garantís el perfil científic i professional i la independència de criteri. Si es volia mantenir l'IRTA com el braç científicotècnic del Govern català en l'àmbit agroalimentari, calia situar-lo ben al marge dels vaivens i els canvis d'humor de la política.

"La ciència vol tranquil·litat per executar els projectes plurianuals; tenim un ritme diferent", subratlla Monfort amb un somriure. De fet, el procés que ha quedat recollit en la Llei ja es va posar en marxa en motiu del seu nomenament, l'any passat. Monfort va competir contra onze candidats, de l'IRTA i de fora, en un concurs de mèrits i va ser seleccionat per un comitè d'experts que va proposar tres noms al conseller d'Agricultura, Alimentació i Acció Rural.

La nova Llei defineix millor els àmbits d'actuació de l'IRTA, reconeix legalment el sistema cooperatiu de recerca i hi introdueix nous conceptes com la sostenibilitat

Juntament amb la Direcció General, la Llei ha reformat el màxim òrgan de govern de l'IRTA, el Consell d'Administració, que ha ampliat la representació del sector, i ha regulat el contracte programa com a instrument de suficiència financera, que, seguint el model anglosaxó, fixa els grans objectius per terminis de quatre anys i responsabilitza el director de l'entitat de la gestió.

La nova normativa incideix també en la internacionalització. L'IRTA té ja una presència internacional gens menyspreable: manté relacions amb entitats homòlogues de diversos països llatinoamericans, un programa conjunt sobre l'olivera amb el laboratori del Campus Davis a la Universitat de Califòrnia o un programa de millora de la fruita dolça amb el centre Hort Research de Nova Zelanda. En l'àmbit europeu, participa, per posar tres exemples, en el projecte Endure, relacionat amb l'ús de productes de protecció vegetal i estratègies

sostenibles de control de plagues i malalties; l'Agrival, que estudia la valorització no alimentària de productes agrícoles, com les plantes aromàtiques, i el Q-porkchaines, per millorar la qualitat del porc i productes derivats.

La dimensió internacional de l'entitat es reflecteix també en la composició del seu personal: entre un 8% i un 10% dels seus empleats procedeix d'una infinitat de països tercers: des del Canadà, Cuba i l'Argentina, passant per França, Itàlia o Polònia, fins al Marroc i la Xina.

Però hi ha encara molt camí per recórrer. "El salt internacional ha de ser potent i valent", considera Tarragó. "I per què? Per acompanyar l'empresa de casa nostra i per ser jugadors de pes a l'escena internacional. De la mateixa manera que els bancs es fusionen, els centres d'investigació hem de buscar aliances estratègiques per atraure capacitats que són inexistents aquí". Per a Monfort, això vol dir també promoure el lideratge de més projectes europeus, obrir-se més als mercats tecnològics més pròxims per la llengua o la manera de fer, com l'Amèrica Llatina o Oceania, i impulsar que experts de l'IRTA participin en les comissions tècniques de la UE, on es decideixen els reglaments i les normatives comunitàries.



A les instal·lacions de Sant Carles de la Ràpita es preveu construir un nou laboratori on es processarà la xarxa d'indicadors ambientals del delta de l'Ebre.

Foto: IRTA

Projectes de futur

L'aprovació de la nova normativa ha coincidit en plena època de vaques magres i amb una greu crisi financera i econòmica mundial. Amb tot, l'IRTA es proposa aprofitar la tempesta per generar oportunitats. "El que no podem preveure és un creixement a la mateixa velocitat de creure que fins ara. Serem més selectius i prudents, però no serà un temps perdut, sinó de consolidació", alerta Monfort, que assegura que ara toca una època d'introspecció i balanç.

Amb tot, i per molt que sembli una contradicció, l'IRTA aprofitarà aquest any i el vinent per modernitzar les seves instal·lacions i crear-ne de noves.

Cofinançada en gran part per fons europeus, la inversió frega els 25 milions d'euros. Es doblarà, per exemple, la capacitat de les instal·lacions de Sant Carles de la Ràpita, on es desenvolupen els programes de recerca en aqüicultura, i la unitat d'ecosistemes aquàtics de l'Ebre. Entre d'altres, s'hi preveu construir un altre vivàrium, per a peixos, mol·luscos i crustacis, i un nou laboratori, on es processaran la xarxa d'indicadors ambientals del delta.

El projecte més ambiciós és la creació d'un Fruitcentre a Lleida, al Parc Tecnològic del Gardeny, que començarà a construir-se aquest estiu. Allà es concentrarà tot el programa de fructicultura, ara a cavall entre Lleida i Girona, on hi ha la producció de fruita dolça: millora genètica amb obtenció de varietats pròpies, adaptació de varietats foranes, subprogrames de patologia de la fruita, d'agronomia, de qualitat sensorial de la fruita, a més de dos de nous, un d'estalvi energètic i un altre de quarta i cinquena gamma. La idea, explica Monfort, és centrar la recerca en la cadena de valor de la fruita: des de la genètica, la collita i la postcollita fins a la valoració dels subproductes.

Un cop aprovada la Llei que encara l'IRTA cap al futur, el desig que li queda per satisfer a Josep Tarragó és que la recerca i la transferència de coneixement es converteixi en una prioritat política i es recuperi una conselleria de ciència i tecnologia. "Cal invertir-hi més recursos i més selectivament", conclou.



“L’assignatura pendent és que la població ens conegui de veritat”

Entrevista a Rafael Ribó, síndic de greuges

Lali Sandiumenge
Periodista

Rafael Ribó (Barcelona, 1945) mai no s’hauria imaginat que arribaria a ser Síndic de Greuges de Catalunya i, molt menys, a iniciativa de Jordi Pujol, amb qui, confessa, havia sostingut “trifulgues parlamentàries monumentals”. Però, per sorpresa seva, l’expresident d’Iniciativa per Catalunya va ser nomenat el 2004, i des d’aleshores ha exercit amb il·lusió una responsabilitat que, assegura, “té un feedback impagable”, però que a vegades l’acosta a drames humans colpidors. Mediadora en els conflictes entre els ciutadans i l’Administració, la institució acaba de complir 25 anys, durant els quals ha fet 135.000 actuacions. El balanç és positiu, però queden encara uns quants reptes per complir: conscienciar els ciutadans que poden i han d’exercir els seus drets i l’Administració, que hi és per servir el públic. El nou Estatut de Catalunya li amplia les competències i li confereix més poders, com el de controlar les empreses privades que gestionen serveis d’interès general. El Parlament tramita la llei que ho ha d’articular. Però queda un gran tema candent sobre la taula: el recurs interposat pel Defensor del Poble davant del Tribunal Constitucional.

Fem balanç d’aquests vint-i-cinc anys. La valoració que va fer a la Jornada sobre el Dret a la Bona Administració va ser positiva, però també va apuntar alguns elements que caldria millorar...

La institució va arrencar el 1984, però podia haver-ho fet abans, perquè l’Estatut d’autonomia de Catalunya de 1979 va ser el marc legal en què es va crear. El Parlament va trigar molt, gairebé quatre anys, a fer-ho, i va ser una llàstima, perquè el Síndic de Greuges era pioner a tot l’ordenament autonòmic de l’Estat espanyol. Andalusia, per exemple, va tenir un Estatut quatre anys més tard que el català, el 1983, i ja va tirar endavant la figura del Síndic. Així i tot, el primer Síndic, Frederic Rahola, va tenir la gran valentia de posar en marxa i construir la institució amb el seu equip. Anton Canyelles la va consolidar i la va ampliar cap a temes de caràcter social i amb un vessant internacional important. Des de 2004, intentem innovar-la i modernitzar-la amb els mitjans de caràcter tecnològic que tenim avui a l’abast, perquè creixi amb una bona combinació entre el rigor de la tasca que s’ha de fer i la utilitat dels suggeriments, recomanacions, etc., que produïm. L’assignatura més important que encara està pendent és que sigui una institució coneguda de veritat per la gent.

Les dades, en aquest sentit, no són gaire encoratjadores...

Un 60% de la població diu que els sona el Síndic de Greuges, però d’aquests només un 13% saben explicar de què serveix. Això vol dir que hi ha una part molt important de la població, autòctona, immigrada, amb papers o sense papers, que podrien fer servir la institució com a garant dels seus drets davant de les administracions i que desconeix la seva existència. L’assignatura pendent és com continuar treballant per divulgar-la, i amb quins instruments.

I per què passa això? S’ha fet un diagnòstic del problema?

Possiblement, perquè els primers anys es van dedicar molt a crear i a organitzar la institució. També perquè hi va haver en un principi alguns recels que no fos gaire coneguda. Segurament perquè no tenia prou mitjans a l’abast per difondre la seva existència. I, a més, i és com un peix que es mossega la cua, pots multiplicar el coneixement que existeix a mesura que pots presentar resultats d’utilitat de la institució, que és el millor instrument publicitari de què pots disposar.



El 60% de la població diu que els sona el Síndic de Greuges, però d'aquests només el 13% saben explicar perquè serveix.

Foto: Gregory Goodwin

Com es pot invertir aquesta tendència? En quins àmbits s'està treballant?

Nosaltres hem obert la institució a tots els camins tecnològics possibles: el telèfon gratuït, el correu electrònic, la videoconferència, a banda, evidentment, de l'assistència presencial. I hem intensificat moltíssim el desplaçament territorial, que té una gran utilitat perquè la gent conegui el Síndic. Quan *obrim botiga*, com jo dic afectuosament, en una localitat de Catalunya o en un barri important de l'àrea metropolitana, multipliquem per molt les actuacions que farem en aquella zona. Estàs més a prop, ho has difós abans, la gent es pot atansar més fàcilment i, per tant, contribueixes a fer taca d'oli sobre la institució.

Si tothom la conegués, el nombre de queixes seria molt més elevat?

No sé si molt més. A mesura que som més coneguts creix el nombre de queixes, malgrat que a mesura que anem avançant som més rigorosos a l'hora d'acceptar-les. Molt sovint, derivem com a consultes coses que fa anys havíem acceptat com a queixes, però tot i així, cada vegada n'hi ha més.

Quins són els àmbits més susceptibles de queixes dels ciutadans?

L'àmbit més susceptible de queixes de la població el 2008 [quan es van presentar 5.610 queixes i 18.003 consultes en total] va continuar sent, com durant molt anys, l'Administració pública en general, és a dir, el procediment administratiu. La gent es queixa que té poca informació, està desorientada sobre el servei concret al qual ha d'acudir, què hi ha de portar, qui és el seu interlocutor, com pot presentar i consultar l'expedient, que els contestin, perquè sovint hi escriuen i no reben resposta, i que els contestin, a més, d'una manera raonada i intel·ligible, que els paguin en aquelles coses en què tenen dret a un rescabament... Això afecta totes les administracions i continua sent prop d'un 20% del volum total de queixes. El segon àmbit el 2008 va ser serveis socials, i això sí que és una novetat, perquè s'ha notat molt l'efecte de la Llei d'autonomia personal i de dependència. Ens ha arribat una cascada de queixes.

Creu que els ciutadans se senten a vegades en una situació d'indefensió davant de l'Administració?

Jo crec que vivim en un país en què la gent té molta tendència a lamentar-se, però amb una certa resignació, que li impedeix exercir un dret democràtic, que és exigir el que li correspon. En el cas de la dependència, per exemple, uns dels motius que expliquen el creixement de queixes és que és una llei molt

Al nostre país, la gent té molta tendència a lamentar-se, però amb una certa resignació, que li impedeix exercir el dret democràtic d'exigir el que li correspon

positiva i que ha posat com a dret subjectiu el fet de poder accedir a una assistència. Els drets s'han ampliat, però la gent potser encara es resigna a no aconseguir-ho, quan té un dret que podria reclamar, en aquest cas i per primer cop, fins i tot davant dels tribunals. La Constitució diu, per exemple, que tothom té dret al treball, però no es pot anar a un jutjat a demanar feina. Però els drets de la Llei d'autonomia personal, si no se't concedeixen, pots anar a reclamar-los judicialment. Un pas molt anterior al poder judicial, i segurament avui més efectiu, és anar al Síndic de Greuges. El que vull dir amb això és que la gent a vegades es queixa d'una manera que és més lamentació que no pas exercitació d'un dret democràtic. Crec que falta una gran pedagogia encara perquè conegui els seus drets, començant per la informació, i falta també una mica més de pedagogia perquè la gent entengui que també té uns deures.

Reclamar a l'Administració no és fàcil. Necessites temps, coneixements, entendre les lleis...

Al Síndic fem també un servei de consultes que va més enllà de l'encàrrec que tenim. En principi, no hi és per evacuar consultes, i, en canvi, cada any n'evacuem milers i milers, totes les que rebem. A vegades hi ha centres administratius i algun telèfon públic en què diuen: "Escolti, vagi al Síndic", cosa que és una mica una perversió del sistema, perquè el que hi hauria d'haver són més oficines, telèfons i portals d'atenció. Intentem, en aquestes consultes, donar totes les orientacions i fer conèixer tot el sistema que el ciutadà té per dialogar amb l'Administració. Per tant, i per part nostra, volem contribuir a aquesta cultura. A més, el Síndic és una institució gratuïta. La gent a vegades creu que és una mena d'equip d'advocats que cobrem, i amb tot el respecte cap als advocats, jo també ho sóc, han de saber que aquí es pot venir sense cap paper oficial, cap instància jurídica, etc.

Com és la relació entre el Síndic i les diferents administracions?

Crec que en general hi ha un respecte, perquè no deixa de ser una institució autonòmica i que a més té la gran tradició i l'aval en el camp internacional de l'ombudsman, del qual precisament enguany celebrem el 200 aniversari de la seva existència. L'ombudsman és una figura sueca que vol dir 'mediador' i que des de final del segle XIX va aparèixer en algun país, a mitjan del segle XX a moltes democràcies, i a l'Estat espanyol després de la dictadura. Això no vol dir que alguns responsables d'algunes administracions, alguns líders polítics d'alguns àmbits territorials i alguns càrrecs territorials no deixin de mirar amb recel, quan no amb por, i a vegades amb una certa incomprensió, la tasca d'una institució que està creada per atendre queixes, per investigar les que creu que tenen motiu, per criticar l'Administració si una vegada que se l'ha escoltat veiem que s'ha equivocat, però també per proposar solucions. Si bé és cert que alguns ens veuen amb recel o amb malfiança, potser són els que no han entès el vessant més col·laborador i més de contribució que pot fer el Síndic per millorar les administracions.

Els qui ens veuen amb recel o malfiança són els que no han entès el vessant més col·laborador i de contribució que pot fer el Síndic per millorar les administracions

El web del Síndic diu: "El nostre poder és la persuasió".

L'últim Estatut d'autonomia té un article que diu que la llei preveurà les sancions que podrà aplicar el Síndic quan no es faci cas de les seves recomanacions. Nosaltres estem demanant al legislador que no ens doni cap poder sancionador, és a dir, que la llei no ho desenvolupi.

I per què?

Perquè volem continuar amb la persuasió. Volem que la nostra força continuï derivant del rigor en l'anàlisi dels fets, sigui la versió que ens ha donat el particular o la de l'Administració; en el rigor dels arguments que emprem quan resollem un cas, i en el rigor de les solucions que proposem. I, per tant, si puc dir amb orgull que l'any passat prop d'un 88% de les resolucions van ser acceptades per l'Administració, és perquè sembla que s'aprecia aquest rigor i no hi ha cap bastó al darrere. La coacció, o la sanció, ja existeix en el poder judicial o en les forces de l'ordre públic, que tenen el monopoli de la força, o en les multes. El Síndic ha de ser sempre una institució de persuasió.

A la Jornada també va qualificar de bona la resposta de l'Administració a les demandes del Síndic. Però què passa quan no s'accepten les seves resolucions?

Hi pot haver, primer, administracions que no col·laboren: les que no donen cap mena d'informació quan fem el procés d'investigació. Això és un delictes: no col·laborar amb el Defensor o el Síndic està tipificat pel Codi penal. I, per tant, si hi hagués una Administració absolutament tancada a col·laborar amb el Síndic podríem portar-la al poder judicial i podria ser condemnada. Durant els 30 anys i escaig de democràcia a l'Estat espanyol hi ha hagut un sol cas, al País Basc, en què l'Ararteko, el Síndic basc, va portar als tribunals un ajuntament i va ser condemnat. Nosaltres això voldríem no utilitzar-ho mai, és el que jo

dic, de forma eufemística, la bomba atòmica a les nostres mans, per fer servir si cal in extremis. Els casos de no-col·laboració anual, o sigui, reiterats durant molt de temps i en temes més aviat mitjans o menors, el que fem és publicar-los en l'informe anual al Parlament, en l'apartat d'entitats no col·laboradores. Segon, publicar-ho també als mitjans de comunicació més propers a aquella administració, i tercer, buscar fins i tot mecanismes de pressió, com ara presentar-nos-hi directament i reclamar les informacions que no ens donen. El Síndic té facultat d'anar quan vulgui, com vulgui i sense avisar a l'Administració que vulgui. Ho fem molt escadusserament, però ho podríem fer.



Foto: Gregory Goodwin

Què és el “codi de bones pràctiques administratives” que preveu entregar al Parlament?

Aquest any hem tancat per primera vegada un balanç d'una carta de serveis sobre el Síndic. Què pot esperar una persona que ve al Síndic?; quant temps s'haurà de esperar?; al cap de quant temps li contestarem?; com podrà accedir al seu expedient?; quan rebrà la resposta un cop hagi contestat l'Administració? Per tant, la persona que ve aquí, si s'ho llegeix, sap, per exemple, que no la podem fer esperar més d'un quart d'hora. O una persona que escriu sap que abans de 48 hores ha de rebre ja una identificació del seu expedient. Això ens ha permès aquest any fer ja un balanç de si complim o no, veure que hi ha coses que no hem complert i posar els mitjans per corregir-ho. Ara aquesta carta de serveis, en forma de codi de bona pràctica, la volem estendre a totes les administracions. N'hem extret una sèrie de principis i volem que cada Administració es plantegi si pot fer ella mateixa el seu propi codi de serveis de bona pràctica i que la gent sàpiga què en pot esperar, posant-hi el llenguatge més planer possible. I es podrà fer un balanç, fins i tot estadístic, de fins a quin punt ha complert els objectius marcats.

És un manual perquè s'avaluï a si mateixes?

És un manual de grans principis perquè cada Administració els adapti al que fan i ho difonguin perquè el públic en general, potencial client, per dir-ho d'una forma comercial, d'aquells serveis sàpiga a què té dret allà. I el governant o el dirigent d'aquella administració sàpiga en què està fallant i en què està complint el que s'ha marcat com a objectius.

A més d'atendre queixes i consultes dels ciutadans, el Síndic pot actuar d'ofici. En què es basa per prendre aquesta decisió?

Una actuació d'ofici es produeix quan veiem que una queixa individual pot afectar aquella persona i desenes o centenars de persones més i, per tant, mereix anar més enllà que un cop resolt el cas particular; o perquè en els nostres desplaçaments o en les nostres relacions amb associacions dedicades a la protecció dels drets o als serveis socials, veiem casos flagrants de violació de drets per part d'una Administració, o quan veiem als mitjans de comunicació una notícia que ens crida l'atenció pel caràcter punyent que descriu. Aleshores, sense esperar la queixa de ningú, obrim l'actuació d'ofici i es processa igual que una queixa: demanem a l'Administració informació i ens posem a estudiar el cas i a fer la resolució. L'any passat en vam fer un centenar i aquest any en portem un bon grapat.

En els estats descentralitzats de la Unió Europea, els ombudsman també estan descentralitzats, però això el Defensor del Poble no ho veu així

Com valora les relacions amb el Defensor del Poble?

El Defensor del Poble és una institució constitucional que ha inspirat com a model els defensors autonòmics, i té una expressió claríssima en les lleis de necessitat de col·laborar amb els defensors autonòmics, i a l'inrevés. Per part nostra hi ha una fluïdesa molt gran de col·laboració en aquelles matèries que estan clarament delimitades. Hi ha pur i simplement encara debat, com a element pretesament conflictiu –no pas per a aquesta casa, aquí no ho veiem gens conflictiu, però ell sí que ho ha vist conflictiu perquè ho ha portat al Constitucional–, el concepte que l'Estatut d'autonomia de Catalunya va posar per al Síndic de Greuges que és l'exclusivitat en els temes de Catalunya, seguint les pautes de qualsevol estat europeu que està descentralitzat. Tots els estats de la Unió Europea que tenen ombudsman i que estan descentralitzats, els ombudsman també estan descentralitzats. Això l'actual Defensor del Poble no ho veu així i ho ha portat al Constitucional, com ha portat moltes altres coses de l'Estatut,

com per exemple el capítol de drets, cosa molt sorprenent. Aquest seria l'únic element, diguem-ne, de conflicte que pugui haver-hi amb el Defensor del Poble, i estem a l'espera de la sentència del Tribunal Constitucional.

Què n'espera de la sentència?

Sobre això, ni puc ni vull opinar. Primer, perquè és una institució molt seriosa i, segon, perquè el Síndic en principi no hauria d'opinar mai de temes que són a debat parlamentari o en fase de tractament judicial.

Però pensa que les competències que li atribueix l'Estatut es podran mantenir?

L'Estatut és un gran pas endavant en les competències del Síndic, molt més enllà d'aquesta qüestió de l'exclusivitat, que no és una competència, és un model territorial. Per posar un exemple, els Mossos d'Esquadra són una policia que només està governada pel Govern de Catalunya i respon a aquest en el Parlament de Catalunya. És lògic que sigui el Síndic qui vetlli pels drets dels Mossos, perquè és l'únic que podrà anar al Parlament de Catalunya a informar. El mateix pel que fa a les presons, que, d'una forma singular, perquè no hi ha cap altra comunitat autònoma que les tingui, només les té el Govern de Catalunya. És lògic que vagi el Síndic a inspeccionar les presons i n'informi el Parlament, perquè si hi va el Defensor, suposant que no hi hagués aquesta exclusivitat, després no podrà informar el Parlament de Catalunya. Això ja no és ni una competència, és una coherència funcional-territorial. Una altra cosa, és clar, és si el Constitucional li posa molta càrrega d'*Espanya una y grande*, aleshores ja no entrem en

Cooperació internacional

Rafael Ribó està convençut que el Síndic és un gran instrument perquè els ciutadans puguin exercir els seus drets, però també per fer pedagogia dels seus deures, i, així, "obrir el camp de la democràcia més enllà d'anar a votar cada quatre anys". Pot ser que sigui aquest el motiu pel qual la institució, a més de la seva activitat a Catalunya, està col·laborant en projectes més enllà de les seves fronteres. D'una banda, està present en els òrgans de coordinació dels ombudsman a escala regional i mundial. De l'altra, manté programes de cooperació amb Sèrbia i amb Bòsnia i Hercegovina. Si en el primer país balcànic es dona assistència jurídica gratuïta, en el segon, segons explica Ribó, s'ajuda "a consolidar l'ombudsman en una societat en què la violència continua molt latent i en què és molt difícil defensar els drets". La idea és exportar aquesta experiència a un país llatinoamericà i a un d'africà.



Foto: Gregory Goodwin

una funcionalitat, entrem en visions purament ideològiques. Però jo crec que l'Estatut té altres aspectes molt interessants. Per exemple, primer, que ha reconegut tota una institució amb una gran independència. En segon lloc, li ha donat poders, com la possibilitat d'analitzar totes les administracions locals i òbviament, tota la Generalitat i tot el que es deriva d'empreses públiques. En tercer lloc, una novetat, i que tenen pocs defensors i que ara s'està expandint, que és poder controlar empreses privades que són al mercat competint per donar serveis d'interès general. Aquest matí he firmat un acord amb AGBAR i en tenim amb Fecsa, amb Telefónica, amb Gas Natural. Una altra competència molt important que ens dona l'Estatut és la possibilitat d'acudir al Consell de Garanties Estatutàries quan considerem que una llei que és en fase d'elaboració en el Parlament atempta contra un dret. Si el Consell ens dona la raó, els legisladors parlamentaris han de canviar allò que el Síndic diu. Per tant, l'Estatut és un gran pas endavant. Ara falta la llei, que està en tràmit parlamentari, que ho desenvolupi. Estem a l'espera que el legislador faci la seva tasca.

Ha demanat que ho faci ràpid.

Sí, però sense precipitacions.

Ha dit que l'assignatura pendent és donar-se a conèixer més. Algun repte de futur?

Dos reptes. Un, que les administracions i el Síndic siguin molt més col·laboradors, en un sentit de servidors públics. El tema principal pel qual som a les institucions és per servir el públic, i això ens ho hauríem de ficar al magí amb molta més força que fins avui. I el Síndic té el repte d'aconseguir que això avanci i, si cal, d'aconseguir amb l'ajuda d'experts, d'universitats, etc., òrgans de relació Síndic-administracions per modernitzar l'Administració. Això és un gran objectiu que avui per avui no hem pogut desenvolupar. I el segon, ja de cara a la societat, arribar a crear una gran xarxa de drets que connectés tots els punts, tots els esglaons, totes les portes, tots els botons que pot prémer el ciutadà per fer valer tots els seus drets, sabent també quins deures té a cada nivell.



L'activitat parlamentària del Govern quan s'inicia la segona part de la legislatura

Roser Serra i Albert

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

1. Introducció
2. Iniciativa legislativa
 - 2.1 Lleis. 2.2. Projectes de llei. 2.2. Iniciatives legislatives populars
3. Funció d'impuls i de control
 - 3.1 Iniciatives parlamentàries. 3.2. Sessions informatives de membres del Govern
4. Relacions amb el Síndic de Greuges
 - 4.1 Informe anual de 2008. 4.2. Informes extraordinaris
5. Calendari del setè període de sessions

1. Introducció

El 2009 s'ha iniciat la segona meitat de la legislatura,¹ moment en què s'ha actualitzat el compromís de l'acord programàtic que va donar contingut a l'Entesa Nacional de Progrés, acordat just a l'inici de la legislatura, el novembre de 2006.

Davant la situació econòmica actual, la prioritat essencial del Govern i dels tres grups que el formen és afrontar la crisi per tal de pal·liar-ne els efectes socials, ajudar a mantenir la demanda i perseverar en les reformes estructurals que necessita l'economia catalana. Aquest és l'objectiu que persegueix la renovació del Pacte, que també es traslladarà a l'activitat parlamentària de l'executiu en aquesta segona part del mandat, tot i que el nou document es basa en la continuïtat de les grans orientacions inicials i assumeix els objectius i les actuacions que les concreten i que estan recollides en el full de ruta de l'actuació governamental, el Pla de Govern 2007-2010.

El Pla preveu en l'àmbit legislatiu la voluntat d'impulsar des de l'obra de govern l'aprovació d'una cinquantena de lleis en els quatre anys de la legislatura. La renovació del pacte ha afegit l'impuls de noves lleis, alhora que ha fixat noves prioritats per afrontar l'actual situació econòmica i el darrer tram de la legislatura, per ajustar les prioritats definides a l'inici.²

En aquest context, l'activitat parlamentària del Govern durant els primers mesos de 2009 ha estat marcada per l'aprovació de vuit lleis i pels vuit projectes de llei que l'executiu ha elaborat i ha tramès a la cambra. El Govern ha mantingut una marcada presència al Parlament en diferents sessions informatives i ha assistit per respondre oralment a un nombre cada vegada més creixent de preguntes davant les comissions parlamentàries especialitzades. En aquest sentit, 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 conjuntura econòmica actual i els efectes de la crisi en els diferents sectors més sensibles (el mercat laboral, el comerç, la indústria, l'automoció, etc.), com també les polítiques del Govern pel que fa a la reactivació de l'economia, juntament amb l'acord amb l'Estat pel que fa al nou model de finançament. També s'ha fet incidència en polítiques públiques pròpies de l'acció de Govern, com ara: la gestió de les emergències pel temporal

1. La primera part de la legislatura correspon als cinc primers períodes de sessions de la cambra (des de 17.12.2006, data de constitució del Parlament, fins a 31.12.2008), el comentari dels quals es pot consultar en la revista núm. 17. En aquest balanç es comenten els primers mesos del sisè període de sessions, iniciat el 15 de gener de 2009, que coincideix amb l'inici de la segona part de la legislatura.

2. La VIII legislatura es va iniciar l'1 de novembre de 2006, amb la celebració de les eleccions autonòmiques, i la sessió de constitució del Parlament va ser el 17 de novembre.



El Ple de 18 de març de 2008 amb motiu de l'homenatge a la figura de l'exdiputat Josep Benet.
Foto: Parlament de Catalunya

de vent del mes de gener, l'aplicació de la legislació sobre les persones en situació de dependència, les polítiques socials i el Sistema d'Emergències Mèdiques, 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 2009 destaca especialment l'aprovació de 7 mocions i 77 resolucions.

Finalment, pel que fa a producció legislativa, fins a meitat de maig de 2009, el Parlament ha aprovat vuit lleis, set de les quals provenien d'un projecte de llei del Govern. Al seu torn, l'executiu ha presentat a la cambra projectes de llei per impulsar la creació de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, la prevenció i el control ambiental de les activitats, les consultes populars per via de referèndum de Catalunya; per crear l'Agència Catalana de la Inspecció de Treball, i per regular els aeroports i heliports, entre d'altres.

2. Iniciativa legislativa

La iniciativa legislativa del Govern es tradueix en la facultat de promoure la tramitació legislativa, a través de la presentació de projectes de llei. A la pràctica, la majoria de lleis que finalment aprova la cambra tenen l'origen en un projecte de llei. Per això, en aquest apartat es comenten les lleis aprovades, però també amb gran detall els projectes de llei impulsats pel Govern.



2.1. Lleis

A l'equador de la legislatura el Parlament havia aprovat 36 lleis, moltes de les quals són de gran incidència social, i totes –excepte una– amb origen en la iniciativa legislativa del Govern.

Entre les lleis aprovades en començar la segona meitat de la legislatura hi ha la del Consell de Garanties Estatutàries, que substitueix el Consell Consultiu

Quan tot just s'inicia la segona part de la legislatura ja hi ha 44 lleis aprovades, perquè a les lleis de la primera part s'hi han sumat les vuit noves lleis dels primers mesos de 2009. Són lleis que provenen de la iniciativa legislativa del Govern, excepte la nova llei del Consell de Garanties Estatutàries, que ha estat fruit d'una ponència del conjunt dels grups parlamentaris que ha tingut, com a material de treball, el projecte de llei que va presentar el Govern el maig de 2007.

Les noves lleis creen nous ens, com l'Autoritat Catalana de la Competència, o reformen ens existents, com la llei de l'Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentària. Altres completen la renovació del sistema institucional del país, com la del Consell de Garanties Estatutàries (que substitueix l'actual Consell Consultiu, i és una llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut), o permeten millorar àmbits de polítiques públiques, com la nova llei de regularització i millora d'urbanitzacions amb dèficits urbanístics i la d'avaluació ambiental dels plans i programes. Finalment, també s'han aprovat dues lleis que en modifiquen d'anteriors per adaptar determinats preceptes relatius a l'interès de demora i per a la posada en funcionament de la nova Oficina Antifrau catalana.

Per consegüent, la iniciativa legislativa del Govern ha permès avançar en el compliment de les orientacions que guien l'acord per un "Govern d'Entesa Nacional i de Progrés", que s'acaba d'actualitzar per encarar la segona part de la legislatura. Cal dir que aquestes noves lleis s'insereixen en dos dels tres eixos d'actuació governamental que descriu el Pla de Govern 2007-2010. En concret, dins de l'eix programàtic que fa referència al desplegament institucional de l'autogovern i a la qualitat democràtica, s'insereixen la llei del Consell de Garanties Estatutàries i la llei de 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; mentre que la resta de lleis corresponen a l'eix dirigit a fer avançar econòmicament el país i la cohesió territorial.



Finalment, pel que fa a les majories que han estat necessàries per aprovar les primeres lleis de 2009, dues han estat aprovades per unanimitat (la llei de l'IRTA i la de modificació de les finances públiques i la llei de pressupostos del 2009), i la resta s'han aprovat amb la majoria parlamentària dels grups que donen suport al Govern, que en tres ocasions ha rebut el suport d'alguns dels grups de l'oposició.

Un moment de la sessió plenària de modificació de la llei de pressupostos de 2009
Foto: Xavi Prat

Lleis aprovades a principis de 2009 (del 15 de gener al 6 de maig de 2009)

LLEI	APROVACIÓ	CONTINGUT
Llei 1/2009, del 12 de febrer, de l'Autoritat Catalana de la Competència (200-00038/08) (DOGC 5321, 18.02.2009)	Sessió plenària de 4.02.2009 Aprovada per 83 vots a favor (PSC-CpC, ERC, ICV-EUiA, PPC) i 50 en contra (CiU i el Grup Mixt)	L'objectiu d'aquest ens autònom és garantir, millorar i promoure les condicions de lliure competència i transparència als mercats respecte a les activitats econòmiques que tenen lloc principalment a Catalunya, tot exercint les competències que, en virtut de l'Estatut, té atribuïdes la Generalitat en matèria de promoció i defensa de la competència. Dóna resposta al nou marc competencial que recull l'Estatut i pretén adaptar-se a les polítiques que s'impulsen des de la Unió Europea en aquesta matèria.
Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (202-00051/08)	Sessió plenària de 4.02.2009 Aprovada per 69 vots a favor (PSC-CpC, ERC, ICV-EUiA i CiU), 17 en contra (PPC, Grup Mixt) i 46 abstencions	Aquest Consell substitueix el Consell Consultiu, i assumeix una naturalesa diferent, ja que se li atribueixen noves funcions per dictaminar. Els seus dictàmens seran vinculants per als projectes de llei i les proposicions de llei que desenvolupin o afectin drets reconeguts per l'Estatut.
Llei 3/2009, de 10 de març, de regularització i millora d'urbanitzacions amb dèficits urbanístics (200-00042/08) (DOGC 5341, 19.03.2009)	Sessió plenària de 4.03.2009 Aprovada per 116 vots a favor (PSC-CpC, ERC i ICV-EUiA) i 17 abstencions*	Estableix les mesures i els instruments per fer possible la regularització de les urbanitzacions construïdes entre 1956 i 1981 que presenten dèficits de serveis i d'urbanització i s'aplicarà a les urbanitzacions integrades majoritàriament per edificacions aïllades i destinades a habitatges unifamiliars mancades d'obres i serveis o que els tenen però en estat precari.
Llei 4/2009, de 15 d'abril, de l'Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentàries (IRTA) (200-00033/08) (DOGC 5365, 23.04.2009)	Sessió plenària de 1.04.2009 Aprovada per 130 vots a favor	Pretén modernitzar i substituir la Llei de creació de l'IRTA, de 1985, una entitat que té per finalitat contribuir a la modernització, la millora i l'impuls de la competitivitat dels sectors agrari, alimentari, agroforestal, aquícola i pesquer i dels relacionats amb el proveïment i la transformació d'aliments. Té per objectiu establir nous sistemes de desenvolupament sostenible, amb tècniques d'ús eficient de l'aigua i reducció de productes fitosanitaris, i de fixar noves garanties en el camp de la seguretat alimentària adreçades a protegir els consumidors.
Llei 5/2009, de 28 d'abril, 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) (DOGC 5374, 07.05.2009)	Sessió plenària de 15.04.2009 Aprovada per 117 vots a favor (PSC-CpC, ERC i ICV-EUiA i CiU) i 17 en contra*	Desplega les competències que atorga l'EAC per resoldre els recursos interposats contra determinats actes del personal registrador pel que fa a les inscripcions als registres oficials. Regula el procediment previ abans d'anar als tribunals de justícia per recórrer contra la decisió d'un registrador o registradora de no inscriure, davant algun defecte o falta de documentació, un determinat títol o clàusula en un registre de la propietat, mercantil o de béns mobles i afecta només els recursos que es fonamentin en normes de dret català o en la infracció d'aquest.
Llei 6/2009, de 28 d'abril, d'avaluació ambiental dels plans i programes (200-00046/08) (DOGC 5374, 07.05.2009)	Sessió plenària de 15.04.2009 Aprovada per 72 vots a favor (PSC-CpC, ERC, ICV-EUiA i Grup Mixt) i 61 abstencions (CiU i PPC).	La normativa estableix els requeriments ambientals en els processos de tramitació de plans i programes aprovats per la Generalitat, els ens locals i el Parlament i que poden tenir repercussions en el medi ambient, com el pla territorial general, els plans territorials parcials, els plans d'ordenació urbanística municipal, els plans de transport de viatgers, els de gestió de recursos hídrics, de residus, d'aeroports o d'energia.



LLEI	APROVACIÓ	CONTINGUT
Llei 7/2009, de 13 de maig, de modificació de la Llei 14/2008, del 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya (200-00061/08) (DOGC 5380 15.05.2009)	Sessió plenària de 6.05.2009 Aprovada per 69 vots a favor (PSC-CpC, ERC, ICV-EUiA) i 62 vots en contra (CiU, PPC, Grup Mixt)	Modifica la Llei pel que fa a la majoria necessària per a l'elecció del director de l'organisme. Si no hi ha una majoria de tres cinquenes parts (un mínim de vots de 81 diputats i diputades) en primera votació, se'n pot fer una altra que només requereixi majoria absoluta (un mínim de vots de 68 diputats i diputades).
Llei 8/2009, de 13 de maig, de modificació de determinats preceptes relatius a l'interès de demora del text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya i de la Llei 15/2008, del 23 de desembre, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2009. (200-00060/08) (DOGC 5380 15.05.2009)	Sessió plenària de 6.05.2009 Aprovada per 129 vots a favor	Modifica determinats preceptes relatius a l'interès de demora

*Per a l'aprovació d'aquesta Llei, hi va haver votació separada d'alguns articles. El resultat del quadre fa referència a la votació de la resta del dictamen.

2.1. Projectes de llei

L'activitat d'impuls legislatiu del Govern a l'inici de la segona meitat de la legislatura ha estat notable. En total, en els quatre mesos, l'executiu ha presentat a la cambra vuit projectes de llei per crear l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, l'Agència Catalana de la Inspecció de Treball o per regular els aeroports i heliports; l'accés a l'entorn de les persones amb discapacitats usuàries de gossos d'assistència; la prevenció i el control ambiental de les activitats, i les consultes populars per via de referèndum de Catalunya.

A més, hi ha prop d'una dotzena d'iniciatives legislatives impulsades des del Govern que s'estan tramitant al Parlament per regular àmbits diversos. Es tracta de les següents: el Projecte de llei sobre els centres de culte o de reunió amb fins religiosos (200-00031/08); el Projecte de llei sobre la localització i la identificació de les persones desaparegudes durant la Guerra Civil i la dictadura franquista (200-00037/08); el Projecte de llei de mediació en l'àmbit del dret privat (200-00040/08); el Projecte de llei de salut pública (200-00041/08); el Projecte de llei d'educació de Catalunya (200-00043/08); el Projecte de llei de política industrial (200-00044/08); el Projecte de llei de prevenció i seguretat en matèria d'incendis en establiments, activitats, infraestructures i edificis (200-00045/08); el Projecte de llei de pesca i acció marítima (200-00047/08); el Projecte de llei d'ordenació sostenible de la pesca continental (200-00048/08); el Projecte de llei de regulació del Centre d'Iniciatives per a la Reinserció (200-00051/08); el Projecte de llei del Síndic de Greuges (200-00052/08); el Projecte de llei del llibre II del Codi civil de Catalunya, relatiu a la persona i a la família (200-00054/08), i el Projecte de llei de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (200-00055/08).

Projectes presentats al Parlament a inicis de 2009

TÍTOL (NÚM. DE TRAMITACIÓ PARLAMENTÀRIA)	ENTRADA AL PARLAMENT	CONTINGUT BÀSIC
Projecte de Llei de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (200-00055/08) (acord de Govern de 23.12.2008)	12.01.2009	Pretén establir una estructura executiva àgil i dinàmica capaç de donar una resposta eficient als problemes plantejats en matèria d'habitatge. Comportarà més agilitat en la gestió i un increment de l'eficiència en l'execució de les polítiques d'habitatge.
Projecte de Llei de ports i heliports (200-00056/08) (acord de Govern de 20.01.2009)	28.01.2009	Es tracta de dos instruments bàsics per impulsar i vertebrar la política aeronàutica dels propers anys i així potenciar la xarxa d'aeroports comercials, avançar en la construcció de nous aeroports i estendre i consolidar la xarxa d'aeròdroms i d'heliports a Catalunya.
Projecte de Llei que regula l'accés a l'entorn de les persones amb discapacitats usuàries de gossos d'assistència (200-00057/08) (acord de Govern 13.01.2009)	28.01.2009	Garantirà l'accés als llocs, allotjaments, establiments, locals i transports públics o d'ús públic a les persones amb discapacitat i els seus gossos d'assistència. També regula l'ensinistrament i la cura d'aquest tipus de gossos, així com els centres encarregats de fer-ho.
Projecte de Llei de prevenció i control ambiental de les activitats (200-00058/08) (acord de Govern de 10.02.2009)	27.02.2009	El seus objectius són refundre en una sola norma catalana el conjunt de la legislació estatal i europea, i simplificar els procediments reduint el cost administratiu que suporten les empreses. Substituirà l'actual Llei 3/98, d'intervenció integral de l'Administració ambiental, si bé és exclusivament ambiental. La Llei, que podria suposar un estalvi, se suma així a la resta de mesures destinades a contrarestar els efectes de la crisi.
Projecte de Llei de consultes populars per via de referèndum de Catalunya (200-00059/08) (acord de Govern de 31.03.2009)	14.04.2009	Permetrà al Govern, al Parlament, als ajuntaments i a la ciutadania promoure consultes sobre qüestions de transcendència especial, tant en l'àmbit català com en l'àmbit municipal. Aquesta norma suposa un gran pas endavant en el foment de la qualitat democràtica i de la participació directa de la ciutadania en els assumptes públics.
Projecte de Llei pel qual es modifiquen determinats preceptes relatius a l'interès de demora del Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya i de la Llei 15/2008, de 23 de desembre, de pressupostos de la Generalitat per al 2009 (200-00060/08) (acord de Govern de 21.04.2009)	21.04.2009	Llei aprovada el 6 de maig, tramitada pel procediment de lectura única.
Projecte de Llei de modificació de la Llei de l'Oficina Antifrau (200-00061/08) (acord de Govern de 21.04.2009)	24.04.2009	Llei aprovada el 6 de maig, tramitada pel procediment de lectura única.



TÍTOL (NÚM. DE TRAMITACIÓ PARLAMENTÀRIA)	ENTRADA AL PARLAMENT	CONTINGUT BÀSIC
Projecte de Llei de l'Agència Catalana de la Inspecció de Treball (200-00062/08) (acord de Govern 24.04.2009)	6.05.2009	Organitza l'articulació dels seus serveis d'Inspecció de Treball per al moment que es faci efectiu el traspàs del personal i els mitjans materials de l'Estat que actualment executen aquesta competència i que quedaran adscrits a l'Agència, en compliment del que estableix l'Estatut. La creació d'aquesta Agència, configurada com un organisme autònom, afavoreix l'autonomia tècnica de la Inspecció de Treball en separar els àmbits de decisió política dels àmbits d'execució. A més, la creació d'una agència reforça la separació entre l'òrgan d'inspecció i el de sanció i facilita l'establiment de mecanismes de cooperació estable amb la part no transferida de la Inspecció.

2.3. Iniciatives legislatives populars

El Parlament està tramitant actualment quatre proposicions de Llei que tenen origen en una iniciativa legislativa popular, el mecanisme que permet a la ciutadania i a les entitats promoure lleis davant la cambra.

Es tracta d'iniciatives legislatives que s'han promogut per regular temàtiques molt diferents amb els objectius següents: adoptar mesures urgents per a l'habitatge, prohibir el cultiu de productes agrícoles modificats genèticament, prohibir les curses de toros i que s'aprovi una llei electoral catalana. Aquesta darrera té per finalitat que el Parlament debati i voti una llei electoral per a Catalunya i es compleixi així el que preveu l'Estatut actual i que establia ja el de 1979.



Les persones que recolliran les signatures de suport a la ILP que demana que el Parlament aprovi una llei electoral per a Catalunya.

Foto: Parlament de Catalunya

Iniciatives legislatives populars en tràmit

TÍTOL DE LA ILP	ORIGEN I ESTAT DE TRAMITACIÓ	OBJECTE DE LA REGULACIÓ
Proposició de llei de mesures urgents per a l'habitatge (202-00018/08) BOPC 60, 23.04.2007	ILP presentada per la Permanent Nacional de l'Avalot - Joves de la UGT de Catalunya. Obertura de la tramitació: 10.04.2007 Estat de la tramitació: publicades les esmenes a la totalitat.	Proposa ampliar considerablement la construcció d'habitatges assequibles tant en règim de lloguer com de compra i que la Generalitat destini el 7% del pressupost a polítiques públiques d'habitatge.
Proposició de llei per a la prohibició del cultiu de productes agrícoles modificats genèticament (202-00027/08) BOPC 209, 11.02.2008	ILP presentada per la Comissió Promotora. Obertura de la tramitació: 05.02.2008 Estat de tramitació: termini per presentar esmenes a la totalitat.	Té per objecte declarar Catalunya lliure de transgènics i que, per consegüent, se'n prohibeixi el cultiu. Així mateix, també preveu que s'etiquetin els productes que consumim derivats de transgènics.
Proposició de llei de modificació de l'article 6 del text refós de la Llei de protecció dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008 (202-00050/08) BOPC 353, 17.11.2008	ILP presentada per la Comissió Promotora. Obertura de la tramitació: 11.11.2008 Estat de tramitació: en procés de recollida de signatures.	Té per finalitat prohibir les curses de toros a Catalunya. En concret, que quedin prohibides aquestes curses i els espectacles amb toros que incloguin la mort de l'animal i l'aplicació del terç de la pica, les banderilles i l'estoc, així com els espectacles taurins de qualsevol modalitat que se celebrin dins les places de braus o fora d'aquestes.
Proposició de llei electoral (202-00059/08) BOPC 407, 23.02.2009	ILP presentada per la Comissió Promotora Obertura de la tramitació: 17.02.2009 Estat de tramitació: en procés de recollida de signatures fins al 18 d'agost 2009.	D'acord amb aquesta proposta, el Parlament el compendrien entre 120 i 150 diputats i diputades, les circumscripcions electorals passarien de quatre a set (Barcelona, Central, Girona, Lleida, Alt Pirineu i Aran, Camp de Tarragona i Terres de l'Ebre), es mantindria el límit del tres per cent perquè una candidatura obtingués representació i s'introduiria un sistema electoral basat en llistes desbloquejades amb vot preferent. Això significa que l'elector podria marcar els candidats que preferís d'una llista electoral. En cas contrari, el vot es comptaria per al conjunt de la candidatura. Pel que fa a la proporcionalitat, la proposta planteja un sistema de representació equilibrat i equitatiu, entre altres mesures.

3. Funció d'impuls i de control

3.1. Iniciatives parlamentàries

El Parlament té entre les seves funcions controlar i impulsar l'acció política i de govern per mitjà de mecanismes reglamentaris que operen al marge dels procediments legislatius. Es tracta d'una funció principal de la cambra, perquè legitima l'acció del Govern, i per aconseguir-la, disposa d'un conjunt d'instruments que garanteixen la col·laboració i l'equilibri necessaris entre tots dos poders. Aquests instruments de control polític, en conjunt, reben el nom d'iniciatives parlamentàries.



En el quadre següent es detallen les iniciatives que s'han tramitat durant el primer quadrimestre de 2009.

Iniciatives parlamentàries d'impuls i control al Govern tramitades durant els primers mesos de 2009 (1.01.2009 – 30.04.2009)

Proposicions de llei	17
Propostes de resolució	527
Resolucions	77
Interpel·lacions	37
Mocions	7
Preguntes orals al president	44
Preguntes orals al Govern (en Ple)	44
Preguntes orals en comissió	551
Preguntes amb resposta escrita	12.809
Sessions informatives i compareixences	15
Sol·licituds d'informació	136
TOTAL	6.961

Font: Direcció General de Relacions Institucionals.

En els primers plens de 2009, els grups parlamentaris han formulat 44 preguntes orals al president de la Generalitat; han plantejat 44 preguntes orals als consellers i conselleres i 37 interpel·lacions al Govern, de les quals han resultat set mocions. Així mateix, s'han aprovat 77 resolucions.

El Govern ha incrementat les garanties de control parlamentari amb la tramitació de poc més de 6.000 preguntes parlamentàries. Pel que fa a les preguntes escrites, se n'han presentat i respost 12.809, fet que representa el 90% de les iniciatives.

També ha estat especialment notable l'augment de preguntes orals al Govern en comissió. Ja a la primera meitat de la legislatura se'n van respondre 1.495 preguntes (que respecte de les preguntes orals que es van contestar en l'anterior legislatura va representar un augment de poc més del 2.000%), i només en els primers mesos de 2009 n'hi ha hagut 551. És un fenomen, per tant, que segueix augmentant significativament i que ha comportat una marcada presència del Govern per respondre oralment davant les comissions parlamentàries especialitzades.

Del conjunt de les iniciatives de control i d'impuls de l'acció de govern que han integrat els debats parlamentaris, les matèries que han sobresortit han versat sobre àmbits, en general, referits a esdeveniments i situacions de la vida política, econòmica i social del moment, que han transcendit de la seu parlamentària als mitjans de comunicació. Així, a principis d'any, aquest control i impuls al Govern s'ha centrat molt especialment en la situació de crisi econòmica i, per consegüent, també en la situació del mercat de treball i els efectes de la conjuntura econòmica actual en diferents sectors (el comerç, la indústria, l'automoció, la pesca, etc.).

En aquesta línia, els grups parlamentaris han incidit en les polítiques del Govern pel que fa a la reactivació de l'economia, com ara les mesures per lluitar contra l'atur i per promoure l'ocupació, o la reactivació de l'economia productiva i la indústria, en què es demana impulsar ajuts i mesures i crear una ponència específica per al seguiment de la crisi. En aquest context, però, també s'ha fet especial referència a l'estat de les negociacions amb el Govern de l'Estat pel que fa al nou model de finançament. Altres temes destacats han estat: l'aplicació de la Llei de la dependència i la creació d'una comissió mixta Govern-Parlament per fer-ne el seguiment; la política sanitària, especialment pel que fa a la gestió de Sistema d'Emergències Mèdiques; el rebuig de la proposta de nova ampliació de les àrees ZEPA (zona especial de protecció per a les aus) a l'àmbit del canal Segarra-Garrigues; o la imposició de límits variables de velocitat als accessos de Barcelona. Finalment, també s'ha fet referència a la situació creada arran del temporal de vent que va afectar Catalunya el mes de gener.



Els presidents de la Federació de Municipis de Catalunya, Manel Bustos (al centre), i de l'Associació Catalana de Municipis, Salvador Esteve, amb el conseller Ernest Maragall el dia del lliurament al Parlament del balanç del Pla de llars d'infants 2004-2008.

Foto: Parlament de Catalunya/Eva Guillamet

3.2. Sessions informatives de membres del Govern

El Govern ha tingut una marcada presència a la cambra a partir de les intervencions dels consellers i conselleres en les sessions informatives.

El primer quadrimestre de 2009 han tingut lloc 15 sessions informatives de membres del Govern per tractar assumptes diversos propis de cada àmbit competencial. Entre aquests destaquen, per la transcendència mediàtica o la dimensió social i política, les relatives a informar sobre les mesures de dinamització econòmica i de suport als sectors socials més afectats per la desacceleració impulsades pel Govern; l'actuació governamental en matèria d'ocupació davant l'impacte de la situació econòmica; l'estat de compliment de la Llei de creació de llars d'infants de qualitat; les explicacions sobre l'actuació dels Mossos d'Esquadra en els incidents amb els estudiants anti-Bolonya del mes de març.

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 se li reconeix una destacada funció de "magistratura de persuasió" tant els diputats i diputades com els grups parlamentaris tendeixen a tenir presents els informes que emet la institució quan impulsen i controlen l'acció del Govern. Aquest fet s'explica, bàsicament, per dos motius: perquè la funció de la institució del Síndic és vetllar pel bon funcionament de l'Administració de la Generalitat i actuar 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.



4.1. Informes anuals

El 16 de febrer el Síndic de Greuges ha presentat a la cambra l'informe anual corresponent a l'any 2008,³ que posa de manifest els problemes que sobresurten en les relacions entre l'Administració i la ciutadania, d'acord amb el que es desprèn de les queixes que rep la seva oficina. Les relatives a l'actuació administrativa i els drets són les que han concentrat un nombre més elevat de queixes (19%); si bé les altres s'han centrat en l'àmbit de serveis socials (16%), que ha estat el segon que ha generat més queixes; seguit d'urbanisme i habitatge (12%), i de seguretat ciutadana i justícia (10%).



El 16 de febrer de 2009 el Síndic de Greuges va lliurar al president del Parlament l'informe de la institució corresponent a l'any 2008.

Foto: Parlament de Catalunya

La institució, com a defensor de drets, ha desplegat majoritàriament la seva activitat en els àmbits de les polítiques públiques que tenen més repercussió en la vida de les persones, és a dir, en relació amb els drets socials i amb el procés de prestació de serveis de les administracions envers la ciutadania (la política de salut, l'acció social i ciutadania, l'educació, la seguretat...). Això explica, per tant, que el 2008 moltes queixes van tractar de l'aplicació de les polítiques socials, especialment de l'aplicació de la Llei de la dependència i de la renda bàsica d'emancipació.

Del total de queixes rebudes, 3.087 van afectar l'Administració de la Generalitat, i els departaments que van rebre més queixes van ser els d'Acció Social i Ciutadania (31%), Educació (17%), Salut (12%), Justícia (12%) i Medi Ambient i Habitatge (8%). Cal posar en relleu, però, que en més de la meitat dels expedients que va tramitar el Síndic (el 53%) va considerar que l'actuació de l'Administració havia estat la correcta.

3. Informe del Síndic de Greuges al Parlament corresponent al 2008 (360-00011/08). (BOPC, 413, de 27.02.2009, pàg. 3).



4.2. Informes extraordinaris

A la primera meitat de la legislatura, el Síndic de Greuges va emetre diversos informes extraordinaris, sobre política educativa del Govern (en concret, sobre l'assetjament escolar, l'escolarització dels infants de la franja de 0 a 3 anys i la segregació escolar), la contaminació acústica, el dret a l'habitatge i el sistema penitenciari català. Igualment, va preparar dos informes sobre la protecció social dels treballadors autònoms i el tractament de l'assetjament psicològic en el marc de les administracions públiques catalanes, com a documents de treball. Amb la vista posada al 2009, en presentar el seu darrer informe anual, el Síndic ja va avançar que durant el sisè període de sessions presentarà dos informes més, un sobre el sistema protector de la infància a Catalunya i l'altre sobre el maltractament de la gent gran.

5. Calendari del setè període de sessions

La Mesa del Parlament del 12 de maig de 2009 va aprovar el calendari indicatiu de sessions plenàries per al setè període de sessions (setembre-desembre de 2009).⁴

El nou curs polític s'obrirà amb el debat de política general que tindrà lloc en el Ple dels dies 29 i 30 de setembre i 1 d'octubre. En aquesta ocasió el Govern haurà de retre comptes sobre l'estat d'execució respecte de les directrius marcades per la Resolució 301/VIII del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del consell executiu,⁵ aprovada l'octubre de 2008 (quan va tenir lloc el debat anterior), i que va fixar directrius per a l'acció governamental en sis àmbits: el nou model de finançament, el desplegament de l'Estatut d'autonomia, una Catalunya socialment avançada i preparada per afrontar el futur amb garanties, la situació econòmica, la garantia de cohesió social en temps de crisi i el Pacte Nacional d'Infraestructures.

Calendari de sessions plenàries del setè període (setembre- desembre 2009)

Setembre	29 -30
Octubre	1 14-15 28-29
Novembre	11-12 25-26
Desembre	15-16-17-18

Altres plens destacats seran el de mitjan novembre (previsiblement, 11 i 12), en què es debatrà inicialment, a la totalitat, el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat per al 2010 i el de mesures fiscals i financeres, i el Ple de desembre, en què es farà el debat final d'aquests dos projectes de llei.

4. (BOPC 468, de 18.05.2009, pàg. 76).

5. (BOPC 329, de 8.10.2008, pàg. 7).

La participació dels parlaments de regions amb poders legislatius en la Unió Europea i en l'aplicació dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat: el cas de Catalunya

Salvador Milà i Solsona

Advocat especialista en temes europeus

1. Els tractats de la unió i el reconeixement de l'autonomia regional i local: l'Europa dels pobles
2. Els principis rectors del funcionament de la Unió Europea i el control de la seva aplicació
3. El reconeixement de la dimensió regional i local en els procediments de la Unió Europea
4. La participació dels parlaments autonòmics en el cas d'Espanya; el nou Estatut de Catalunya
5. El paper de les regions amb poder legislatiu en el control judicial del principi de subsidiarietat
6. Altres informes i comunicacions a efectes de debat, opinió o informació: intervenció del Parlament de Catalunya
7. Les conferències interparlamentàries
8. Paper de les regions en relació amb els serveis d'interès econòmic general i amb els fons i programes de base territorial

1. Els tractats de la Unió i el reconeixement de l'autonomia regional i local: l'europa dels pobles

Potser no s'ha posat prou atenció en el fet que el Tractat de Lisboa de reforma dels tractats comunitaris aporta com a novetat la incorporació al concepte tradicional de *tractat constitutiu de la Unió* el de *tractat sobre el funcionament de la Unió*, és a dir, malgrat obviar el caràcter "constitucional" que se li va intentar donar en un principi, el nou Tractat fa insistència en els continguts "funcionals" de la Unió, que han de ser els instruments per implementar i desenvolupar "els valors universals de la inviolabilitat i caràcter inalienable dels drets de la persona humana, la llibertat, la democràcia, la igualtat i el predomini de la llei".

Després de molts debats i resistències, cal saludar que, definitivament, el Tractat de Lisboa incorpora entre les modificacions del Tractat de la Unió Europea i del Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea un nou redactat per a l'article 6.1, en el sentit que:

"La Unió reconeix els drets i llibertats i principis enunciats a la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea de 7 de desembre de 2000, tal com va ser adaptada el 12 de desembre de 2007 a Estrasburg, la qual tindrà el mateix valor jurídic que els tractats."

Doncs bé, aquesta Carta, que forma part íntegrament dels tractats i amb el mateix valor jurídic reconeix de forma expressa que *són els pobles d'Europa els que han creat "la Unió"* i els que han decidit compartir un futur pacífic, basat en valors comuns, tot *instituint "la ciutadania de la Unió"*. També en el preàmbul es diu clarament que la Carta referma els drets que emanen, en particular, de les tradicions constitucionals i les obligacions internacionals comunes dels estats, del Conveni europeu de protecció dels drets humans i de les llibertats fonamentals, les cartes socials i la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea i del Tribunal Europeu dels Drets Humans, i és en aquest context que s'ha d'interpretar el contingut de la Carta.

En l'aplicació i el desenvolupament d'aquests principis i d'aquests referents, incorporats al frontispici normatiu del nou Tractat, resulta necessària la implicació de totes les institucions que, en l'àmbit de la UE, tenen encomanada la representació democràtica dels ciutadans i ciutadanes europeus; tant més que el Tractat de Lisboa, seguint l'estela del fallit projecte d'establiment d'una Constitució per a Europa, assumeix plenament el concepte que l'entramat institucional i de representativitat democràtica de la UE

ha d'estar integrat no sols pel Consell i el Parlament europeu, sinó també per les cambres legislatives dels estats membres, i dins de cadascun, per les seves respectives estructures de representativitat democràtica generals i territorials. Aquest reconeixement és recollit en el nou redactat donat a l'apartat 2 del nou article 3, bis del Tractat, quan es diu expressament que *"la Unió respectarà la igualtat dels estats membres davant els tractats com també la seva identitat nacional, inherents a llurs estructures fonamentals polítiques i constitucionals, també pel que fa referència a l'autonomia regional i local"*.

2. Els principis rectors del funcionament de la Unió Europea i el control de la seva aplicació

El nou Tractat també ha servit per aclarir, i en el que calgui refermar, els principis bàsics que regeixen el funcionament de la Unió i la seva relació interna amb els estats, com ara els *"d'atribució"*, *"de subsidiarietat"* i *"de proporcionalitat"*, que s'havien anat decantant com a resultat de les experiències de funcionament de la Comunitat Europea i que, d'alguna manera i als efectes del que ens interessa en aquest treball, poden tenir una aplicació *"descendent"*, és a dir, tenir transcendència en els processos interns dels diversos estats membres. Així, el nou redactat de *l'article 3 ter* del Tractat estableix de forma molt sistemàtica que:

- La delimitació de les competències de la Unió es regeix pel principi d'atribució. L'exercici de les competències de la Unió es regeix pels principis de subsidiarietat i proporcionalitat.
- En virtut del principi d'atribució, la Unió actua dins els límits de les competències que li atribueixen els estats membres en els tractats per assolir els objectius que aquests determinen. Tota competència no atribuïda a la Unió en els tractats correspon als estats membres.
- En virtut del principi de subsidiarietat en els àmbits que no siguin de la seva competència exclusiva la Unió intervindrà sols en el cas que, i en la mesura que calgui, els objectius de l'acció pretesa no es puguin assolir de manera suficient pels estats membres, ni de manera central ni de manera regional ni local, sinó que es puguin assolir millor, atesa la dimensió o els efectes de l'acció pretesa a escala de la Unió. (...)
- En virtut del principi de proporcionalitat, el contingut i la forma de l'acció de la Unió no excediran d'allò necessari per assolir els objectius dels tractats

Els dos darrers principis –el de subsidiarietat i el de proporcionalitat– s'han d'aplicar a partir dels protocols 1 i 2 del mateix Tractat, relatius, el primer, al paper dels parlaments nacionals dins la UE i el segon Protocol, a l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat. Com seguidament veurem quan examinem amb detall aquests protocols, cal destacar la novetat que suposa el Tractat de Lisboa –seguint en això l'estela del frustrat projecte de Constitució per a Europa– en reconèixer i donar contingut pràctic al fet que els parlaments nacionals i, com posteriorment veurem, els parlaments de regions amb poders legislatius s'integren plenament dins l'entramat institucional de la UE, tant en els aspectes de *procés legislatiu i d'adopció d'altres decisions d'importància, com de debat i control* de l'acció de la UE com, en fi, en l'execució de les disposicions legislatives comunitàries.

De la part expositiva o introductòria del primer Protocol: *"Sobre les comeses dels parlaments nacionals a la Unió europea"*, en resulta ja la voluntat *"d'impulsar una major participació dels parlaments nacionals en les activitats de la Unió Europea i d'incrementar la seva capacitat per manifestar la seva opinió sobre els projectes legislatius de la UE i d'altres afers que considerin d'especial interès"*, diferenciant de forma expressa aquesta intervenció, com a part del col·legi legislatiu europeu dels diferents parlaments nacionals, de la tradicional activitat de control que cada Parlament nacional fa de l'actuació del seu govern respectiu en relació amb les activitats de la UE, que correspon a les pràctiques constitucionals pròpies de cada Estat i que fins ara era l'únic sistema a través del qual els parlaments nacionals i regionals estaven legítimats per intervenir –indirectament– en les polítiques comunitàries;

El Tractat de Lisboa reconeix que els parlaments de regions amb poders legislatius s'integren plenament dins l'entramat institucional de la Unió Europea





El Tractat de Lisboa aclareix i referma els principis bàsics que regeixen el funcionament de la UE i la seva relació interna amb els estats: atribució, subsidiarietat i proporcionalitat.
Foto: Parlament europeu

és a dir, a través de les activitats legislatives internes i de control i impuls dels seus respectius executius, com corresponia a la concepció inicial de la Comunitat Europea com una “comunitat d’estats”, de manera que el Parlament Europeu apareixia com a única instància de representació popular amb capacitat de participació en els processos legislatius i de control de les institucions europees.

El Protocol referit regula precisament la notificació de les propostes d’actes legislatius de la Comissió, Parlament i d’altres instàncies de la UE als parlaments nacionals, a efectes de control del principi de subsidiarietat, segons es desprèn del contingut literal de l’article 3 d’aquest Protocol: *“Els parlaments nacionals poden adreçar als presidents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió una opinió motivada relativa a la conformitat d’un projecte d’acte legislatiu amb el principi de subsidiarietat.”*

Els aspectes sobre els quals els parlaments nacionals estan cridats a “emetre opinió”, als efectes de control dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat, són:

- Els “projectes d’actes legislatius” tant si procedeixen de la Comissió Europea, d’un grup d’estats membres o del Parlament Europeu com si es tracta de les recomanacions del Banc Central Europeu i les peticions del Banc Europeu d’Inversions que vagin adreçades a l’adopció d’un acte legislatiu (Protocol núm. 1, article 2).
- De forma molt significativa i molt dinàmica, també s’han de remetre als parlaments nacionals els *documents de consulta de la Comissió (llibres verds, llibres blancs i comunicacions) així com el programa legislatiu anual i qualsevol altre instrument de programació legislativa o d’estratègia política* (article 1 del mateix Protocol número 1) i aquesta comunicació s’ha de fer tan bon punt es publiquin i al mateix temps que es remeten, si escau, al Parlament Europeu.
- Vinculat al procediment anterior de consulta de “llibres” i encara que no tingui una menció expressa en el text dels tractats, cal no obviar la pràctica consolidada dels processos de consulta i enquesta institucional que la Comissió Europea obra de forma sistemàtica tant per a la formulació com per al seguiment i el control de les diverses iniciatives comunitàries, plantejant qüestions concretes de valoració i de proposta.

- Finalment, l'article 9 del Protocol número 2 determina també que *"la Comissió presentarà al Consell Europeu, al Parlament Europeu i als parlaments nacionals un informe anual sobre l'aplicació de l'article 3, del Tractat de la Unió Europea"* (ja esmentat i que, recordem, fa referència als principis d'*"atribució, subsidiarietat, proporcionalitat"*, que regeixen el funcionament de les institucions de la Unió); aquest informe també es remetrà –entre d'altres– al Comitè de les Regions.

3. El reconeixement de la dimensió regional i local en els procediments de la Unió Europea

Malgrat que el títol o enunciat inicial del Protocol núm. 1 parla exclusivament *"del paper dels parlaments nacionals dins la Unió"*, l'article 8 d'aquest ja reconeix el caràcter bicameral d'alguns d'aquests –normalment els Senats o Bundesrat, que són cambres de representació territorial o federal–, en establir que quan els parlaments no tenen caràcter monocameral les disposicions dels articles anteriors del Protocol *"s'apliquen a les cambres que la componen"*. És a dir, la necessitat de consultar la *"cambra de representació territorial"* en el cas dels estats de la UE constitucionalment territorialitzats amb sistemes d'autonomia regional o federal és *una obligació*, no una possibilitat.

Així, en el cas dels estats amb regions o estats federals amb poders legislatius i competències exclusives en determinades matèries amb dimensió comunitària, s'estableix un doble sistema de relacions de la UE amb els parlaments nacionals i –a través d'aquests– amb els parlaments autonòmics.

En efecte, en el Protocol número 2 del nou Tractat de Lisboa, sobre aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat, es conté el reconeixement i es treuen les primeres conseqüències per la Unió, de l'existència d'estats amb estructura federal o amb regions autònomes, en què existeixen poders territorials capacitats legislatives i amb competències *exclusives o compartides*. En concret, en l'article 2 ja es preveu que *"abans de proposar un acte legislatiu, la Comissió procedirà a àmplies consultes. Aquestes consultes hauran de tenir en compte, quan escaigui, la dimensió regional i local de les accions previstes"*; i seguint en el mateix supòsit l'article 5 del mateix Protocol 2, aquest preveu l'obligació que tot projecte d'acte legislatiu vagi acompanyat d'una *fitxa* que contingui els elements circumstanciats per valorar la seva incidència en els principis de subsidiarietat i proporcionalitat, i es preveu que un dels aspectes que cal preveure siguin *"les seves implicacions sobre la reglamentació que han de posar en pràctica els estats membres, inclòs, en el cas que escaigui, la legislació regional..."* per tal que es tingui en compte *"la necessitat*



En el cas dels estats descentralitzats s'estableix un doble sistema de relacions de la UE amb els parlaments estatals i, a través d'aquests, amb els parlaments autonòmics.
Foto: Parlament europeu

de fer-ho de manera que tota càrrega financera o administrativa, que incumbeixi la Unió, els governs nacionals, les autoritats regionals o locals, els operadors econòmics i els ciutadans, sigui el menys elevada possible i proporcional a l'objectiu que es vol assolir”.

Cal destacar com l'article 6 del mateix Protocol amplia les previsions de l'article 3 del Protocol número 1, relatiu al paper dels parlaments nacionals dins la UE, quan reconeix l'existència d'una doble iniciativa en el cas dels estats territorialitzats amb poders regionals amb capacitat legislativa en establir que:

“Qualsevol Parlament nacional o qualsevol de les cambres d'un d'aquests parlaments pot adreçar, en el termini de vuit setmanes a comptar de la data de la tramesa d'un projecte d'acte legislatiu, als presidents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió una opinió motivada en què exposi les raons per les quals estima que el projecte en qüestió no és conforme al principi de subsidiarietat. Correspon a cada Parlament nacional o a cada cambra d'un Parlament nacional consultar, si escau, els parlaments regionals que tinguin poders legislatius.”

4. La participació dels parlaments autonòmics en el cas d'Espanya; el nou Estatut de Catalunya

Aquesta “possibilitat” de consulta als parlaments regionals amb poders legislatius va ser considerada tan seriosament en el procés de redacció dels textos dels protocols que el termini de consulta als parlaments nacionals es va allargar fins a “vuit setmanes”, per fer possibles i efectius els processos de “consulta interna” dins de l'estructura territorial de cada Estat.

És a dir, es reconeix que en el cas d'estats com l'espanyol, amb estructura bicameral de representació territorial, ja sigui el Parlament –com a conjunt– són les dues cambres –el Congrés dels Diputats i el Senat, en el cas espanyol– que necessàriament han d'emetre “l'opinió motivada” (o “raonada”) en defensa dels principis de subsidiarietat o de proporcionalitat. És així com l'article 7 del Protocol núm. 2 determina que “cada Parlament nacional disposa de dos vots, repartits en funció del sistema parlamentari nacional. En un sistema parlamentari nacional bicameral, cada una de les dues cambres disposa d'un vot”.

Una segona conclusió, atès el contingut d'aquestes disposicions del Protocol núm. 2, d'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat, és que la iniciativa per establir la consulta dels parlaments regionals amb poder legislatiu, dins de cada Estat, correspon “a cada Parlament o cambra del Parlament nacional”. Dit d'una altra manera, la “iniciativa” per desenvolupar i concretar els mecanismes de consulta i participació dels parlaments regionals amb poder legislatiu, el nou “Tractat sobre funcionament de la UE” no la deixa a les mans dels “governos” dels respectius estats, sinó que l'encomana a les cambres de representació general i territorial, respectivament. I pel que fa a l'estructura interna dels estats, és evident que “la procedència de consultar els parlaments regionals amb poders legislatius” pot venir determinada tant per un acte parlamentari –de caràcter “opcional”– o bé pot venir imposada per l'ordenament jurídic intern de cada Estat.

En el cas d'Espanya la “possibilitat” d'establir un sistema de consultes als parlaments regionals és una veritable “obligació” si atenem l'Estatut

Aquesta “apel·lació a la iniciativa parlamentària” és especialment significativa pel que fa a l'estructura de representació territorial en l'Estat espanyol, en tant que legitima plenament la necessitat que els parlaments autonòmics que, com el català, tenen previstos en els seus estatuts d'autonomia mecanismes de participació en les institucions europees, adoptin propostes i iniciatives sobre com desenvolupar i fer efectiu aquest principi de “participació en cascada”, que hauran de ser elevades pels mecanismes ja previstos d'iniciativa legislativa autonòmica a les dues cambres del Parlament espanyol: Congrés dels Diputats i Senat.

És per això que en el cas d'Espanya aquesta “possibilitat” d'establir un sistema de consulta als parlaments regionals amb poders legislatius és una veritable “obligació”, si atenem no sols l'estructura territorial i competencial de l'Estat, establerta en la Constitució espanyola de 1978, sinó també el contingut dels estatuts d'autonomia reformats,

en especial –pel que fa al nostre cas– l'Estatut d'autonomia de Catalunya, reformat per la Llei orgànica 6/2006, que dedica el capítol 2 del títol V –sobre les relacions institucionals de la Generalitat– a les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea, l'article 184 disposa que *"la Generalitat participa, en els termes que estableixen aquest Estatut i la legislació de l'Estat, en els afers relacionats amb la Unió Europea que afectin les competències o els interessos de Catalunya"*.

Anticipant-se al text aprovat del nou Tractat de Lisboa, l'article 188 del vigent Estatut d'autonomia de Catalunya ja es refereix a la participació en el control dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat, i disposa que *"el Parlament participa en els procediments de control dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat que estableixi el dret de la Unió"* i en l'article 186, 4, del mateix Estatut, també en correspondència al que estableix el Tractat de Lisboa, s'estableix que *"l'Estat ha d'informar la Generalitat de manera completa i actualitzada sobre les iniciatives i les propostes presentades davant la Unió Europea. El Govern de la Generalitat i el Parlament de Catalunya han de dirigir al Govern de l'Estat i a les Corts Generals, segons que correspongui, les observacions i les propostes que estimin pertinents sobre les dites iniciatives i propostes"*.

En la declaració final de la 8a Conferència de Barcelona de Regions amb Poder Legislatiu (REGLEG), del 15 i 16 de novembre de 2007, els presidents demanen que l'article 2 del protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat sigui interpretat i posat en pràctica de manera que les regions amb poder legislatiu siguin consultades directament per la Comissió durant el procés d'elaboració de les iniciatives legislatives que les afectin, a fi i efecte que puguin defensar els seus interessos concrets.

El reforçament del mecanisme d'alerta ràpida permetrà als parlaments nacionals i regionals –els quals haurien d'estar adequadament implicats en aquest mecanisme– exercir un control polític sobre l'adequació de les propostes legislatives al principi de subsidiarietat

Dins el marc del Comitè de les Regions, cal tenir present que la Conferència d'Assemblees Legislatives Regionals Europees (CALRE), de la qual forma part Catalunya d'una forma molt activa, coopera amb el Comitè de les Regions en totes les àrees d'interès comú, i especialment a través del grup interregional Regions amb Poder Legislatiu, i, per tant, també caldrà que la CALRE estableixi les bases dels mecanismes pels quals les assemblees legislatives de les regions amb poder legislatiu puguin exercir de forma àgil i efectiva aquesta capacitat de control del principi de subsidiarietat i d'emissió d'opinions raonades directament a través del Comitè de les Regions, sens perjudici i com a complement de la seva capacitat de participació en l'àmbit de l'Estat respectiu, a través de les cambres legislatives estatals.



Un aspecte clau per al control del principi de subsidiarietat és la possibilitat de recórrer contra les decisions de les diverses instàncies de la UE i dels estats membres.
Foto: Parlament europeu

5. El paper de les regions amb poder legislatiu en el control judicial del principi de subsidiarietat

Un altre aspecte substancial per al control del principi de subsidiarietat és la possibilitat de recórrer contra les decisions legislatives així com les executives de les diverses instàncies de la UE i dels mateixos estats membres, en la mesura que en fan aplicació, davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea, que és competent per pronunciar-se en els recursos per violació per un acte legislatiu del principi de subsidiarietat.

El nou Tractat de Lisboa, en l'article número 8 del Protocol número 2, sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat, estableix dues vies per poder interposar aquests recursos contra actes legislatius de la UE, seguint el procediment fixat en l'article 230 del Tractat sobre Funcionament de la Unió:

- El primer és el recurs que pot interposar qualsevol Estat membre, especificant que la iniciativa del recurs pot ser adoptada pel govern respectiu, directament, o bé en nom del corresponent Parlament nacional o d'una de les seves cambres.

Atès que els parlaments regionals haurien de ser consultats, tal com està previst en el Protocol que estableix el mecanisme de control del principi de subsidiarietat, és lògic que també puguin proposar la impugnació d'un acte legislatiu si consideren que vulnera el principi de subsidiarietat. En aquest sentit, cal que s'estableixin els mecanismes adequats per fer efectiva aquesta possibilitat a l'Estat espanyol, la qual cosa fa necessari establir un mecanisme per tal que els parlaments autonòmics dins l'Estat espanyol puguin adoptar iniciatives proposant la impugnació d'actes legislatius de la UE per possible infracció del principi de subsidiarietat a través de les respectives cambres del Parlament espanyol, és a dir, tant a través del Congrés dels Diputats com del Senat.

- El segon és el recurs que pot interposar el Comitè de les Regions Europees, limitat a tots els actes que requereixin la seva consulta prèvia, però que com ja s'ha vist són pràcticament tots. Com va destacar la ja referida declaració de la 8^a Conferència de Regions amb Poder Legislatiu d'Europa (REGLEG), atès que el Comitè de les Regions tindrà accés directe al Tribunal de Justícia de la UE, serà important desenvolupar una cooperació més estreta amb aquest òrgan, per tal que les regions amb poder legislatiu, i els seus parlaments, puguin proposar la interposició d'un recurs per violació del principi de subsidiarietat, i que el Comitè de les Regions pugui consultar les regions amb poder legislatiu i els seus parlaments abans d'interposar els recursos esmentats.

6. Altres informes i comunicacions a efectes de debat, opinió o informació: intervenció del Parlament de Catalunya

Els repetits protocols sobre el *paper dels parlaments nacionals i sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat* contenen –a més dels mecanismes de control preventiu dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat– altres mecanismes d'informació, control i, si escau, intervenció o emissió d'opinió, explícita o implícita, per part dels parlaments nacionals esmentats, que per les mateixes raons expressades en els punts anteriors han de tenir la necessària projecció en l'entramat institucional i parlamentari intern per fer partícips els parlaments de les regions amb poder legislatiu en tot allò que afecti llurs competències. Així, i a tall merament enunciatiu:

- Se'ls ha de notificar: *“Els ordres del dia i els resultats de les sessions del Consell, incloses les actes de les sessions en què el Consell deliberi sobre els projectes d'actes legislatius”* (article 5, Protocol 1).
- *“Quan el Consell Europeu preveu recórrer a l'article 33, paràgrafs 1 o 3 del Tractat sobre la Unió Europea –és a dir, en l'inici del procediment per una revisió ordinària dels tractats o l'adopció d'esmenes puntuals als tractats, fins i tot en matèria monetària– els parlaments nacionals són informats de la iniciativa almenys sis mesos abans que s'adopti una decisió”* (article 6, Protocol 1).



- *El Tribunal de Comptes transmet a títol d'informació el seu informe anual als parlaments nacionals (article 7, Protocol 1).*
- *I com ja s'ha dit anteriorment, "la Comissió presenta cada any al Consell Europeu, al Parlament Europeu, al Consell i als parlaments nacionals un informe sobre l'aplicació de l'article 5 del Tractat de la Unió (el relatiu al principi de subsidiarietat)" (article 9, Protocol 2).*

De tot plegat, en resulta la necessitat d'establir mecanismes de presa de coneixement, debat i posicionament en relació amb els informes corresponents, així com els de retorn als remitents de l'opinió o la valoració que en resultin, sempre, això sí, a través de les respectives cambres estatals. En aquest sentit, cal destacar com l'article 8 del Protocol 1 insisteix que tots aquests informes s'han de remetre "a les dues cambres" –és a dir, al Parlament i la cambra de representació territorial– en el cas dels estats bicamerals.

7. Les conferències interparlamentàries

Finalment, el Protocol núm. 1 –sobre el paper dels parlaments nacionals en relació amb la Unió Europea–, dóna peu a la creació d'"una conferència dels òrgans parlamentaris especialitzats en els afers de la Unió que pugui sotmetre qualsevol contribució que estimi apropiada a l'atenció del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió. Aquesta conferència promou, entre d'altres, l'intercanvi d'informacions i de millors pràctiques entre els parlaments nacionals i el Parlament Europeu, fins i tot entre les comissions especialitzades. Pot igualment organitzar conferències interparlamentàries sobre temes particulars".

Resulta evident que, si en l'àmbit dels respectius estats es reconeix la participació i la implicació directes dels parlaments regionals amb poders legislatius en la formació de les "opinions raonades" i en l'emissió i la recepció d'informes en relació amb tots els temes que els correspon conèixer en aplicació del principi de subsidiarietat, caldrà també establir els mecanismes i instruments pels quals aquests parlaments regionals puguin participar –directament o indirecta– com a veritables "comissions especialitzades" en les matèries europees que afectin les seves competències exclusives o plenes. En aquest sentit és bo recordar que el mateix nou Estatut d'autonomia de Catalunya, esmentat, determina en l'article 186, sobre participació en la formació de les posicions de l'Estat, que:

- *La Generalitat participa en la formació de les posicions de l'Estat davant la Unió Europea, especialment davant el Consell de Ministres, en els afers relatius a les competències o als interessos de Catalunya, en els termes que estableixen aquest Estatut i la legislació sobre aquesta matèria.*
- *La Generalitat ha de participar de manera bilateral en la formació de les posicions de l'Estat en els afers europeus que l'afecten exclusivament. En els altres casos, la participació es fa en el marc dels procediments multilaterals que s'estableixin.*

Malgrat que, a primera vista, aquest article sembla que sols faci referència a relacions intergovernamentals, de fet, del que parla és "de l'Estat"; i les cambres parlamentàries són part de l'Estat, i per acabar-ho de rematar, cal observar com la referència a la formació de les posicions "de l'Estat" en els afers relatius a les competències o als interessos de Catalunya, es posa en referència "especialment" davant el Consell de Ministres, però no "exclusivament" ni "únicament".

Per les mateixes raons resulta obvi que aquesta capacitat de participació multilateral o bilateral en el posicionament de l'Estat en els afers europeus que afectin les competències i els interessos de Catalunya, tant conjuntament amb altres comunitats autònomes com "exclusivament", també ha de tenir la seva necessària traducció en aquestes altres institucions de l'Estat, que són les cambres legislatives i, en especial, la de representació territorial, tant més que –en el mateix Protocol núm. 1 i en l'ordenament estatutari– ja es preveu la participació dels parlaments regionals amb capacitat legislativa en la resta de procediments que porten a establir la necessitat de l'existència de "conferències interparlamentàries europees". Aquí també caldrà establir els mecanismes en l'ordre institucional intern i, en especial, en els reglaments de les respectives cambres espanyoles –Parlament i Senat–, a través dels quals s'haurà d'articular aquesta participació autonòmica.



Catalunya té un paper molt actiu dins de la Conferència d'Assemblees Legislatives Regionals Europees (CALRE) que coopera amb el Comitè de les Regions en totes les àrees d'interès comú.

Foto: Parlament europeu

8. Paper de les regions en relació amb els serveis d'interès econòmic general i amb els fons i programes de base territorial

El Protocol núm. 9 del Tractat de Lisboa incorpora també una important novetat pel que fa als denominats "serveis d'interès econòmic general" dins la Unió Europea, que malgrat que té aquests serveis econòmics com un dels aspectes que li són propis –en la seva dimensió d'unitat de mercat i de llibertat de moviment de capitals i de persones–, incorpora un nou reconeixement:

- Al paper essencial i al gran marge de maniobra de les autoritats locals, regionals i locals en la configuració, posada en servei i organització dels serveis d'interès econòmic general d'una manera que respon tan com sigui possible a les necessitats dels usuaris.
- A la diversitat de serveis d'interès econòmic general i a les disparitats que poden existir pel que fa a les necessitats i les preferències dels usuaris en raó de situacions geogràfiques, socials o culturals diferents.
- Al nivell elevat de qualitat, seguretat i accessibilitat, a la igualtat de tracte i a la promoció de l'accés universal i dels drets dels usuaris.

D'altra banda, cal no oblidar la importància que els tractats confereixen a les polítiques de cohesió social i territorial i, en general, a les denominades polítiques de desenvolupament regional o de les regions transfrontereres o perifèriques, així com dels Fons de Desenvolupament Rural. Totes aquestes polítiques, plans i programes de la Unió tenen com a referent principal de formulació i d'aplicació la dimensió urbana i regional, a l'hora que els mateixos tractats obliguen a impulsar el partenariat amb els agents polítics i socials del territori.

Vet aquí un nou camp, ampli i de gran transcendència, en què la dimensió regional i, per tant, amb més raó encara les regions amb poders legislatius, estan cridades a tenir un paper de participació, execució, control i fins i tot interpretació d'una part important de les polítiques econòmiques de la Unió Europea, com els serveis d'interès econòmic, fons de desenvolupament regional i de desenvolupament rural, cohesió social, reequilibri territorial i relacions transfrontereres, per a l'efectivitat dels quals caldrà establir mecanismes àgils de relació bilateral entre les diverses instàncies de la Unió i dels respectius estats i les seves autoritats regionals i locals.

El pati dels Tarongers

Notícies curtes, resums de conferències i altres documents interessants



- 1 L'habitatge: de principi rector a dret efectiu
- 2 Les bases de la futura Llei del cinema

L'habitatge: de principi rector a dret efectiu

La Constitució de 1978 va reconèixer el dret de "tots els espanyols a gaudir d'un habitatge digne i adequat", però ho va fer en l'article 47, un precepte que pertany al capítol III del títol I de la carta magna i que, per tant, té caràcter de "principi rector de la política social i econòmica". A diferència dels "drets i llibertats" recollits en el capítol II, els principis rectors del capítol III no tenen eficàcia directa, és a dir, requereixen una llei que els desenvolupi perquè la ciutadania pugui exercir-los. A més, no gaudeixen per si sols de la protecció del recurs d'empara davant del Tribunal Constitucional, instrument que la Constitució reserva per als drets i les llibertats reconeguts en els articles del 14 al 30, ambdós inclosos.

Ara bé, tot i que el dret a l'habitatge no té el rang constitucional d'altres drets i llibertats, sí que té caràcter vinculant per als poders públics que estan obligats a definir i executar les polítiques necessàries per fer-lo efectiu. En compliment d'aquesta obligació, els legisladors estatal i autonòmic han anat desenvolupant un cos normatiu complex que ha suposat un salt important en el reconeixement efectiu d'aquest dret. El problema és que sovint no s'ha respectat la distribució competencial que es deriva de la Constitució (article 148.1.3a), en virtut de la qual l'habitatge és una competència exclusiva de les comunitats autònomes, i l'Estat ha utilitzat diferents mecanismes per legislar en matèria d'habitatge, amb la qual cosa ha anat molt més enllà de la mera "regulació de les condicions bàsiques".

D'altra banda, en reiterades ocasions, la regulació estatal de les bases s'ha dut a terme mitjançant els plans estatals d'habitatge, un fet que vulnera el principi de reserva de llei. Amb la voluntat d'aprofundir en aquesta qüestió i d'altres relacionades amb el dret a l'habitatge, l'Institut d'Estudis Autonòmics va celebrar el 17 d'abril passat el seminari "Dret a l'habitatge i servei públic d'allotjament". La jornada va servir per intercanviar punts de vista sobre la intervenció en matèria d'habitatge en l'àmbit autonòmic prenent com a referent el sistema de distribució competencial dels Estats Units. El professor titular de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona, Domènec Sibina, va abordar la qüestió "L'habitatge protegit autonòmic en el marc del nou Pla estatal d'habitatge i rehabilitació 2009-2012", en què va destacar la necessitat de definir clarament la competència estatal i l'autonòmica en matèria d'habitatge i més concretament la competència de foment de l'habitatge. Per la seva banda, el també professor de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona, Juli Ponce, va analitzar "Les relacions entre el nivell autonòmic i el local en l'àmbit de l'habitatge". En aquest sentit, va subratllar l'important paper que tenen els ajuntaments en el desenvolupament de polítiques d'habitatge sense perjudici que aquestes hagin de seguir algunes directives en l'àmbit autonòmic quan entrin en joc interessos supramunicipals.

En el cas de Catalunya, l'Estatut d'autonomia de 2006 assumeix i desenvolupa aquesta competència exclusiva en matèria d'habitatge amb la voluntat d'imprimir un canvi important en la situació existent fins aleshores i de garantir aquest dret a la ciutadania. Per començar, el nou Estatut inclou aquest dret



El pati dels Tarongers

El pati dels Tarongers

en l'article 26, dins del capítol I del títol I de l'Estatut, referent als "Drets i deures de l'àmbit civil i social". Aquests drets, juntament amb els reconeguts en els capítols II i III del mateix títol, gaudeixen de la tutela del Consell de Garanties Estatutàries i poden ser objecte de recurs davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Però a més d'incloure l'habitatge en el seu catàleg de drets, l'Estatut l'inclou en l'apartat de principis rectors (article 47), reforçant així l'obligació dels poders públics de "facilitar l'accés a l'habitatge mitjançant la generació de sòl i la promoció d'habitatge públic i d'habitatge protegit, amb una atenció especial pels joves i els col·lectius més necessitats".

Amb el compromís de complir amb aquesta obligació i de donar resposta a les necessitats d'habitatge dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya, el Govern de la Generalitat, els agents socials i una trentena d'entitats van subscriure el 8 d'octubre de 2007 el Pacte Nacional per a l'Habitatge. El pacte va establir cinc grans reptes per transformar de manera progressiva el sector de l'habitatge a Catalunya: millorar l'accés a l'habitatge, especialment dels joves; millorar la qualitat del parc d'habitatges ja existents i també l'allotjament de persones grans o amb diversitat funcional; prevenir l'exclusió social residencial per evitar que cap persona quedi exclosa d'un habitatge per motius econòmics, i finalment garantir un habitatge digne i adequat per a les llars mal allotjades.

El Pacte Nacional per a l'Habitatge serveix, a més, de guia d'aplicació de la Llei del dret a l'habitatge, aprovada pel Parlament de Catalunya el 19 de desembre de 2007, amb 69 vots a favor (PSC-CpC, ERC i ICV-EUiA), 57 en contra (CiU i PPC) i 3 abstencions (Grup Mixt). La Llei del dret a l'habitatge ha estat la primera a tractar de manera integral el problema de l'habitatge abordant tots els aspectes que en garanteixen l'accés –com ara la construcció, la promoció, la gestió, l'habitabilitat, la conservació i la rehabilitació– i les garanties a les persones consumidores. La normativa ha suposat un avenç important en el reconeixement de la funció social de la propietat i la defensa dels drets de les persones que compren i de les que lloguen. En aquest sentit, s'ha establert el conjunt d'actuacions, drets i obligacions dels agents implicats en el sector i s'ha dotat la Generalitat i els ens locals dels instruments normatius necessaris per desenvolupar polítiques d'habitatge.

Així doncs, tant el Pacte Nacional per a l'Habitatge com la Llei en què s'ha materialitzat representen un gran pas cap endavant en el reconeixement efectiu d'un dret que es presenta com una condició necessària per a la igualtat i la dignitat de les persones i que ha estat durant anys l'assignatura pendent de l'estat social i democràtic de dret.

Marta Roglá
Periodista

Les bases de la futura Llei del cinema

El cinema és el sector de l'oci i la cultura en què existeix més desigualtat entre les dues llengües oficials de Catalunya, com posa de manifest el fet que de les 466 pel·lícules que es van estrenar a Catalunya l'any 2007, el 89% es van distribuir doblades i/o subtítolades únicament en castellà. Aquesta situació no es produeix amb tanta intensitat en altres àmbits culturals com els mitjans de comunicació, la premsa, el teatre o la música.

Amb l'objectiu de posar fi a aquesta anomalia i garantir el dret dels catalans i catalanes a poder veure pel·lícules en les dues llengües oficials de Catalunya, el Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació està treballant en l'esborrany de la primera Llei del cinema, un document de bases que s'ha de consensuar amb els agents implicats.

Les bases de la Llei del cinema preveuen una actuació integral en tots els àmbits del sector cinematogràfic, com ara "la creació, la producció, la distribució, la comercialització i també la formació i la preservació



de les arts i del patrimoni cinematogràfic". En aquest sentit, el document estableix tres eixos transversals de treball que es configuren com els reptes que s'han d'assolir. En primer lloc, la normativa pretén aconseguir la racionalització i l'eficiència en l'assignació dels recursos públics. El segon objectiu és l'impuls del teixit industrial audiovisual i la seva fortalesa empresarial. I, en tercer lloc, el document de bases vol ser un instrument per promoure el català en la producció, la distribució i l'exhibició cinematogràfiques.

Per fer efectius aquests objectius, el document estableix una sèrie de mesures que s'han de prendre en els diferents àmbits d'actuació. En relació amb la racionalització i l'eficiència dels recursos públics, l'esborrany recull dues novetats importants. D'una banda, estableix l'obligació de coordinació de l'Institut Català de les Indústries Culturals (ICIC), la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals (CCMA) i l'Institut Català de Finances (ICF) a través de la subscripció d'un acord estratègic per al foment de l'activitat cinematogràfica. D'altra banda, el document introdueix el principi de coresponsabilitat en els ajuts a la producció cinematogràfica a través de la implantació dels ajuts de "caràcter reintegrable". Aquests ajuts tenen forma de crèdits, de manera que si el projecte funciona econòmicament, el productor haurà de retornar els diners a l'ICIC.

El nucli central de l'esborrany respon, però, al compromís del Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació de garantir la igualtat de condicions de les dues llengües oficials de Catalunya en el sector del cinema. En aquest sentit, el document preveu un paquet de mesures sense precedents que afecten tant la producció com la distribució i l'exhibició dels projectes cinematogràfics. Pel que fa al sector de la producció, les bases preveuen la creació del Fons de Foment de la Producció Cinematogràfica, format per la totalitat dels recursos de la Generalitat destinats al foment de la producció. Com a novetat més destacada, cal remarcar que el 50% de la dotació total del fons, que gestionarà l'ICIC, anirà destinat a finançar la producció de projectes en versió original catalana.

En l'àmbit de la distribució cinematogràfica, l'esborrany parteix de la situació de domini de les productores nord-americanes en aquest sector per dissenyar un sistema de mesures que permeti contrarestar la discriminació que viu el cinema produït a Catalunya i el cinema doblat i/o subtitulat al català. En aquest context, les bases estableixen que el 50% de les pel·lícules que es distribueixin a Catalunya hauran d'estar doblades o subtitulades al català i l'altra meitat, al castellà. L'altra aposta forta de l'esborrany és el foment de la versió original subtitulada "no només per raons culturals i de respecte a l'obra original, sinó també per fomentar el coneixement de llengües estrangeres entre la població de Catalunya".

Per assegurar la projecció de les produccions catalanes i la presència del català en la meitat de les pel·lícules exhibides, la futura Llei catalana del cinema preveu la creació d'una xarxa pública de sales de cinema. Aquesta xarxa tindrà com a objectiu la programació de cinema, preferiblement europeu, en versió original subtitulada, de cinema produït a Catalunya i de cinema internacional doblat en català. A més a més, el document preveu la creació d'un fons de foment de l'exhibició privada destinat a incentivar l'exhibició de llargmetratges doblats al català o bé en versió original subtitulada en català, i de cinema produït a Catalunya, molt especialment el rodat en versió original catalana.

Amb la finalitat d'enfortir el sector audiovisual en el terreny financer i professional les bases de la Llei del cinema també preveuen la creació d'un fons per a la formació i d'un marc de finançament estable destinat a promoure, respectivament, el desenvolupament de l'elevat talent que hi ha a casa nostra i el procés de creixement industrial de la producció cinematogràfica.

Es tracta d'un esborrany ambiciós que parteix d'una anàlisi profunda dels diferents àmbits que conflueixen en aquest sector per dissenyar un pla d'actuació integral que ha de permetre corregir una situació anòmala que no es correspon amb la realitat lingüística de la societat catalana. És, en definitiva, un primer pas important per garantir el dret de tots i totes a gaudir del setè art en la llengua pròpia.

Marta Roglá
Periodista

Novetats editorials

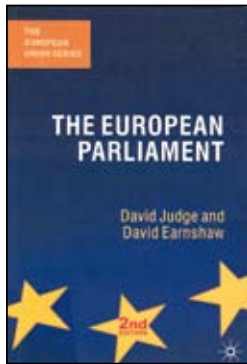
David Judge i David Earnshaw

“The European Parliament”

Clelia Colombo

Àrea de Projectes i Recerca
Direcció General de Participació Ciutadana

“The European Parliament” presenta un estudi que acosta el lector a una millor comprensió de l'estructura i el funcionament del Parlament Europeu, una de les institucions centrals de la Unió Europea. Els autors posen en relació aquesta institució amb marcs analítics més amplis, partint de la idea que el Parlament Europeu ha de ser entès com a assemblea legislativa, a la vegada que com a part d'un sistema més ampli de governança de la Unió Europea, en què les institucions són interdependents.



La segona edició, publicada l'any 2008, ofereix una actualització de les dades i la informació presentada a l'edició de 2003, amb l'objectiu de donar compte dels canvis organitzatius interns esdevinguts al si del Parlament Europeu arran del continu procés de canvi intrínsec a la integració europea.

Entre 2003 i 2008, els estats membres han augmentat, i han passat de 15 a 27; a la vegada els membres del Parlament Europeu s'han incrementat, de 626 a 785; hi ha hagut nous acords interinstitucionals; l'any 2004 es van celebrar les eleccions europees, que van tenir lloc l'any 2007 a Bulgària i Romania; hi ha hagut eleccions nacionals als diversos estats membres, i s'ha introduït canvis fonamentals en els poders formals del Parlament Europeu, incorporats en el Tractat de Lisboa de 2007.

FITXA TÈCNICA

Títol

“The European Parliament”
(Segona edició)

Autors

David Judge
David Earnshaw

Edita

Palgrave macmillan

Any edició

2008

Lloc edició

Anglaterra

Nombre de pàg.

299

El Parlament Europeu és una institució amb capacitat per adaptar-se al canvi constant en la naturalesa de les relacions institucionals definides pels tractats, les constel·lacions polítiques de partits, estats i societats civils, així com les xarxes interinstitucionals informals. El llibre de Judge i Earnshaw n'explica l'evolució en aquest marc canviant, exposa el funcionament i la interacció amb les altres institucions europees, a la vegada que analitza l'èxit que té en el desenvolupament de les seves funcions.

En els últims anys, ha canviat profundament i ha vist augmentar els seus poders, passant de ser una assemblea assessora i consultiva a esdevenir una institució central del sistema de govern de la Unió Europea. Tot i així, paradoxalment, encara és escassa la consciència d'aquest canvi i de la creixent importància d'aquesta institució en la influència de la legislació i de les polítiques europees.

Aquesta publicació ofereix al lector una anàlisi actualitzada de la naturalesa i el funcionament del Parlament Europeu, que ajuda a comprendre una institució tradicionalment percebuda com a llunyana per part de la ciutadania europea, però creixentment rellevant.

Rosa Esteve i Associats (editors)

“Autonomia i Dret”

Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya,
Consell de l'Advocacia Catalana i Col·legi de Notaris de Catalunya

Cristina Botella Crespo

Cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris
Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació

Autonomia i Dret és el nom que rep aquesta publicació, editada conjuntament pel Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, el Consell de l'Advocacia Catalana i el Col·legi de Notaris de Catalunya, que recull els parlaments de la IV Jornada sobre Autonomia i Dret, que es va celebrar el 22 de febrer de 2008 a Barcelona.

Tot i la seva recent publicació, un fet significatiu ha tingut lloc des de llavors: l'aprovació en el Ple del Parlament de Catalunya del dia 4 de febrer de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, institució regulada en els articles 76 i 77 de l'Estatut d'autonomia, que substitueix el Consell Consultiu i que va entrar en vigor el 10 de març passat. Actualment, el Parlament i el Govern de la Generalitat treballen en la designació dels seus membres.

Fet aquest incís, caldrà entrar en el contingut concret de la Jornada i, per tant, d'aquest llibre, que, com insisteixen els seus editors, pretén recollir les principals novetats del dret català tant des del vessant públic com del privat.

No és estrany, doncs, que la primera sessió s'adreçés al **decret llei**. La primera ponència va ser a càrrec del senyor Ismael-Elias Pitarch, que va analitzar el decret llei com a nova font del dret, va aprofundir en la seva regulació estatutària i va detallar la tramitació parlamentària. La segona ponència va ser a càrrec del senyor Xavier Hors i va analitzar el primer decret llei aprovat pel Govern i convalidat pel Parlament: el Decret llei 1/2007, de 16 d'octubre, de mesures urgents en matèria urbanística.

La segona sessió es va endinsar en l'àmbit del dret privat per tal de fer un repàs de les principals novetats de la regulació civil catalana, concretament, de les **fundacions** (ponència a càrrec del senyor Josep Ferrer) i dels **pactes de família** i els **pactes successoris** (ponència a càrrec del senyor Antoni Bosch).

La tercera, i darrera de les sessions, es va adreçar, d'una banda, a l'anàlisi **del dret i la llibertat al nom**, amb una ponència del senyor Jaume Vernet i, de l'altra, a la projectada reforma de la Llei 4/2005, de 8 d'abril, dels **recursos contra les qualificacions dels registradors de la propietat de Catalunya**, amb una ponència a càrrec del senyor Joan Egea.

La publicació, igual com la Jornada, es clou amb les paraules del conseller del Consell Consultiu, senyor Agustí M. Bassols, que aprofita l'oportunitat no només per acomiadar la jornada, sinó també el mateix Consell Consultiu.



FITXA TÈCNICA

Títol

“Autonomia i Dret”.
Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, Consell de l'Advocacia Catalana i Col·legi de Notaris de Catalunya

Resum elaborat per
Anna Carbonell Roura

Edita

Rosa Esteve i Associats

Any edició
2008

Lloc edició
Barcelona

Nombre de pàg.
279

Tecnos

Las reformas estatutarias y la articulación territorial del estado

XIV Jornades de l'Associació Espanyola de Lletrats de Parlaments

Marta Roglá

Periodista

El llibre *Las reformas estatutarias y la articulación territorial del Estado* recull les diferents ponències, debats i intervencions produïts durant les XIV Jornades de l'Associació Espanyola de Lletrats de Parlaments, celebrades a la seu del Parlament de Catalunya entre el 19 i el 21 de setembre de 2007. Les sessions van servir per analitzar les reformes estatutàries aprovades els darrers anys i l'articulació territorial de l'Estat després d'aquests processos.



A les jornades, hi va participar l'expresident de la Generalitat de Catalunya Pasqual Maragall, que va pronunciar la primera intervenció sota el títol "L'articulació territorial d'Espanya". Entre altres qüestions, Pasqual Maragall va advertir que si el Tribunal Constitucional modifica l'Estatut es produirà una contradicció, ja que els ciutadans de Catalunya podrien argüir que el text que ells van votar en referèndum no és el que finalment quedarà establert.

A continuació, es van presentar les reformes estatutàries de Catalunya, la Comunitat Valenciana, Andalusia i Aragó, a càrrec de reconeguts experts en la matèria. Les ponències, d'alta qualitat jurídica, i els col·loquis que les van succeir van posar de manifest les diferents experiències estatutàries viscudes per les comunitats autònomes i els reptes als quals s'enfronta cadascuna.

A més de diverses perspectives autonòmiques, les jornades van tenir la visió del llavors secretari d'Estat de Relacions amb les Corts, Francisco Caamaño, actual ministre de Justícia, que va exposar la seva interessant mirada sobre la reforma estatutària i el debat territorial. El principal negociador de l'Estatut de Catalunya per part de l'Estat va apuntar que el debat de les reformes estatutàries ha posat de manifest l'existència d'algunes mancances institucionals, com per exemple la necessitat urgent de reformar el Senat i la importància de desenvolupar nous mecanismes de col·laboració com la Conferència de Presidents.

En la segona part de les jornades, es van celebrar dues taules rodones. La primera taula va estar formada per representants dels sis grups parlamentaris de la cambra catalana, que van exposar la seva posició sobre quina ha de ser l'articulació territorial de l'Estat des de la perspectiva de Catalunya. La segona taula rodona, en la qual van participar representants dels principals grups parlamentaris del Congrés dels Diputats, es va centrar en l'anàlisi de l'articulació de l'Estat en relació amb les comunitats autònomes.

Les jornades van permetre contrastar punts de vista d'experts del món jurídic, polític i acadèmic provinents de diferents indrets de l'Estat sobre els processos de reforma estatutària i sobre quin ha de ser el camí que cal seguir en el futur. Interessants i valuoses intervencions que amb molt d'encert l'Associació Espanyola de Lletrats ha decidit recollir en aquest volum perquè els interessats en la matèria puguin disposar fàcilment dels materials de treball en un format clar i entenedor.

FITXA TÈCNICA

Títol

"Las Reformas Estatutarias y la articulación territorial del Estado"

Coordinador

Francesc Pau i Vall

Edita

Tecnos

Publica

AELPA, Asociación Española de Letrados de Parlamentos

Any edició

2008

Lloc edició

Madrid

Nombre de pàg.

289



Evolució i el rendiment del Consell Consultiu

L'autor considera que el Consell Consultiu ha estat una institució reeixida en l'etapa democràtica més llarga que ha viscut Catalunya i que ha acompanyat la formació d'una generació d'iuspublicistes de Catalunya.

La seva activitat s'ha centrat en l'emissió de dictàmens, majoritàriament per sol·licitud del Govern, sobre l'estatutarietat i la constitucionalitat de lleis estatals i de projectes i proposicions de lleis catalanes, d'acord amb les funcions establertes en l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979. Entre els dictàmens sol·licitats ha predominat la consulta sobre lleis centrals, cosa que posa en relleu la importància de la institució de rellevància estatutària, com a organisme de garantia de l'autonomia de Catalunya, tot i que la seva activitat és de caràcter assessor des del vessant jurídic, tant al Govern com al Parlament. A banda d'això, són també trets característics de la institució: la independència, l'actuació a instància de part i que els seus dictàmens culminen l'activitat consultiva dins de la Generalitat.

El Consell Consultiu ha transformat la forma d'actuar al llarg de la seva vida institucional, tot i que les modificacions legislatives que l'han afectat durant aquests 28 anys no han estat substancials, a parer de l'autor. Els dictàmens han dialogat amb la doctrina del Tribunal Constitucional i han mantingut, en matèries significatives, una interpretació jurídica diferent, que, a vegades, ha influït en la jurisprudència posterior de l'alt tribunal. Els dictàmens del Consell Consultiu han tractat les lleis estatals i catalanes més transcendents i, no poques vegades, les seves decisions han tingut una certa repercussió mediàtica i social. Igualment, dels seus parers n'han derivat conseqüències jurídiques i polítiques, en tant que a partir dels dictàmens bé s'han interposat recursos d'inconstitucionalitat o presentat conflictes de competència; bé s'han modificat projectes i proposicions de lleis catalanes en la seva fase parlamentària final.

Per tot això, l'autor entén que l'èxit de la institució ha fet que la reforma estatutària de 2006 en reformulés l'existència i en potenciés les funcions, tot creant la institució que l'ha de substituir i donar continuïtat: el Consell de Garanties Estatutàries.

La composició, els òrgans i l'estatut dels membres del Consell de Garanties Estatutàries

L'article proposa un estudi del marc jurídic que ordena la composició, l'organització i el funcionament del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya.

Per fer-ho, s'estructura en quatre capítols. El primer analitza l'autonomia orgànica, funcional i pressupostària d'aquesta institució d'autogovern. En aquest capítol introductori es parteix d'un breu apunt en el bloc de la constitucionalitat i en la jurisprudència del Tribunal Constitucional que ha interpretat el procés de descentralització de la funció consultiva a l'Estat de les autonomies. En aquest sentit, la majoria dels consells consultius autonòmics presenten diferències substancials que es projecten no tan sols en la seva composició, règim de designació dels seus membres, organització i funcionament intern, sinó també en el catàleg de competències que tenen encomanades. Ara bé, malgrat les diferències, tots aquests ens reuneixen també uns perfils comuns. Primerament, tots són òrgans col·legiats dotats d'autoritat que gaudeixen d'autonomia orgànica i funcional. El seu règim d'organització i funcionament pretén assegurar-los la independència, l'objectivitat i la qualificació tècnica, qualitats totes aquestes coherents amb la funció que se'ls encomana i l'àmbit en què aquesta es desenvolupa, la qual cosa reforça indefugiblement la seva posició institucional. L'article analitza aquestes garanties, projectant-les al Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya.

Partint d'aquesta base, el segon capítol de l'article descriu la composició del Consell i el procés de designació dels seus membres, en què intervé tant el Parlament com el Govern autonòmics. Seguidament, el tercer capítol descriu l'organització interna i el règim de funcionament de la institució, prenent en

consideració les previsions de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, que la regula. Finalment, el darrer capítol analitza, succintament, l'Estatut dels consellers.

La incidència dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries en l'exercici de la funció legislativa del Parlament

L'article estudia, d'acord amb l'Estatut i la Llei 2/2009, el règim jurídic dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries sobre propostes normatives del Parlament i del Govern de la Generalitat. Es posa en relleu que el Consell de Garanties Estatutàries és una nova institució creada per l'Estatut de 2006, que té com a antecedent el Consell Consultiu derivat de l'Estatut de 1979. Es destaca que entre el Consell de Garanties Estatutàries i el Consell Consultiu hi ha dues diferències principals: en primer lloc, els supòsits d'intervenció del Consell de Garanties Estatutàries són més nombrosos que els del Consell Consultiu, ja que inclouen, per exemple, noves fonts del dret (decrets legislatius, decrets llei) i nous subjectes legitimats per sol·licitar dictamen (Síndic de Greuges, ens locals); en segon lloc, i aquest, sens dubte, és l'element diferencial de més transcendència, la naturalesa jurídica del Consell Consultiu és, coherentment amb la seva denominació, la d'òrgan exclusivament consultiu, ja que cap dels seus dictàmens no són vinculants, mentre que la naturalesa jurídica del Consell de Garanties Estatutàries és en uns casos d'òrgan també consultiu, i en altres, d'òrgan de tutela institucional quan els seus dictàmens tenen caràcter vinculant en matèria de drets reconeguts per l'Estatut. L'article incideix sobretot en els efectes que tenen els dictàmens sobre l'exercici de la funció legislativa del Parlament. Aquests efectes són especialment transcendents en el cas dels dictàmens vinculants, ja que suposen introduir límits a la voluntat del Parlament. Es conclou afirmant l'encaix constitucional d'aquesta darrera opció, ja que respecta la configuració que la norma suprema fa del Parlament autonòmic com a poder legislatiu i del Tribunal Constitucional com a l'òrgan encarregat del control de la constitucionalitat de les lleis.

El paper del Consell de Garanties Estatutàries en els recursos i conflictes que s'hagin d'interposar davant el Tribunal Constitucional

L'article analitza una de les funcions que l'Estatut d'autonomia atribueix al Consell de Garanties Estatutàries: dictaminar sobre la interposició dels recursos d'inconstitucionalitat, els conflictes de competències i els conflictes en defensa de l'autonomia local que es vulguin interposar des de Catalunya davant el Tribunal Constitucional. Després d'assenyalar els supòsits en què aquest dictamen preceptiu està previst, s'analitzen els principals aspectes del seu règim jurídic. Concretament, i per aquest ordre, la sol·licitud de dictamen, l'admissió a tràmit d'aquesta sol·licitud, la realització del dictamen i els seus efectes jurídics. Aquest estudi permet determinar la naturalesa jurídica de la funció dictaminadora del Consell de Garanties Estatutàries en aquest àmbit, així com alguns dels problemes –sobretot de caràcter temporal– que poden plantejar-se a la pràctica en alguns casos.

Resúmenes

La actividad del Consejo Consultivo, una institución llevada a cabo

El autor considera que el Consejo Consultivo ha sido una institución exitosa en la etapa democrática más larga que ha vivido Cataluña y que ha acompañado la formación de una generación de publicistas de Cataluña.

Su actividad se ha centrado en la emisión de dictámenes, mayoritariamente a solicitud del Gobierno, sobre la estatutariedad y la constitucionalidad de leyes estatales y de proyectos y proposiciones de leyes catalanas, de acuerdo con las funciones establecidas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de



1979. Entre los dictámenes solicitados ha predominado la consulta sobre leyes centrales, lo que pone de relieve la importancia de la institución, de relevancia estatutaria, como organismo de garantía de la autonomía de Cataluña, aunque su actividad es de carácter asesor desde la vertiente jurídica, tanto al Gobierno como al Parlamento. Aparte de ello, son también elementos característicos de la institución la independencia, la actuación a instancia de parte y el hecho de que sus dictámenes culminan la actividad consultiva dentro de la Generalitat.

El Consejo Consultivo ha transformado la forma de actuar a lo largo de su vida institucional, aunque las modificaciones legislativas que le han afectado durante estos 28 años no han sido sustanciales, a opinión del autor. Los dictámenes han dialogado con la doctrina del Tribunal Constitucional y han mantenido, en materias significativas, una interpretación jurídica diferente, que, a veces, ha influido en la jurisprudencia posterior del alto tribunal. Los dictámenes del Consejo Consultivo han tratado sobre las leyes estatales y catalanas más trascendentes y, no pocas veces, sus decisiones han tenido cierta repercusión mediática y social. Igualmente, de sus opiniones han derivado consecuencias jurídicas y políticas, en tanto que a partir de los dictámenes bien se han interpuesto recursos de inconstitucionalidad o presentado conflictos de competencia; bien se han modificado proyectos y proposiciones de leyes catalanas en su fase parlamentaria final.

Por todo ello, el autor entiende que el éxito de la institución ha hecho que la reforma estatutaria de 2006 reformulara su existencia y potenciara sus funciones, creando la institución que lo tiene que sustituir y dar continuidad: el Consejo de Garantías Estatutarias.

Composición, organización y estatuto de los miembros del Consejo de Garantías Estatutarias

El artículo propone un estudio del marco jurídico que ordena la composición, la organización y el funcionamiento del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña.

Para ello, se estructura en cuatro capítulos. El primero analiza la autonomía orgánica, funcional y presupuestaria de esta institución de autogobierno. En este capítulo introductorio se parte de un breve apunte al bloque de la constitucionalidad y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha interpretado el proceso de descentralización de la función consultiva en el Estado de las autonomías. En este sentido, la mayoría de los consejos consultivos autonómicos presentan diferencias sustanciales que se proyectan no solamente en su composición, régimen de designación de sus miembros, organización y funcionamiento interno, sino también en el catálogo de competencias que tienen encomendadas. Ahora bien, a pesar de las diferencias, todos estos entes reúnen también unos perfiles comunes. Primeramente, todos son órganos colegiados dotados de auctoritas que disfrutan de autonomía orgánica y funcional. Su régimen de organización y funcionamiento pretende asegurar su independencia, su objetividad y su cualificación técnica, cualidades todas ellas coherentes con la función que se les encomienda y el ámbito en el que esta se desarrolla, lo que refuerza completamente su posición institucional. El artículo analiza estas garantías, proyectándolas al Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña.

Partiendo de esta base, el segundo capítulo del artículo describe la composición del Consejo y el proceso de designación de sus miembros, en el que interviene tanto el Parlamento como el Gobierno autonómicos. Seguidamente, el tercer capítulo describe la organización interna y el régimen de funcionamiento de la institución, tomando en consideración las previsiones de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, que la regula. Finalmente, el último capítulo analiza, sucintamente, el Estatuto de los Consejeros.

La incidencia de los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias en el ejercicio de la función legislativa del Parlamento

El artículo estudia, de acuerdo con el Estatuto y la Ley 2/2009, el régimen jurídico de los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias sobre propuestas normativas del Parlamento y del Gobierno de

la Generalitat. Se pone de relieve que el Consejo de Garantías Estatutarias es una nueva institución creada por el Estatuto de 2006, que tiene como antecedente el Consejo Consultivo derivado del Estatuto de 1979. Se destaca que entre el Consejo de Garantías Estatutarias y el Consejo Consultivo hay dos diferencias principales: en primer lugar, los supuestos de intervención del Consejo de Garantías Estatutarias son más numerosos que los del Consejo Consultivo, ya que incluyen, por ejemplo, nuevas fuentes del derecho (decretos legislativos, decretos ley) y nuevos sujetos legitimados para solicitar dictamen (Síndic de Greuges, entes locales); en segundo lugar, y este, sin duda, es el elemento diferencial de más trascendencia, la naturaleza jurídica del Consejo Consultivo es, coherentemente con su denominación, la de órgano exclusivamente consultivo, ya que ninguno de sus dictámenes son vinculantes, mientras que la naturaleza jurídica del Consejo de Garantías Estatutarias es en unos casos de órgano también consultivo y, en otros, de órgano de tutela institucional cuando sus dictámenes tienen carácter vinculante en materia de derechos reconocidos por el Estatuto. El artículo incide sobre todo en los efectos que tienen los dictámenes sobre el ejercicio de la función legislativa del Parlamento. Estos efectos son especialmente trascendentes en el caso de los dictámenes vinculantes, ya que suponen introducir límites a la voluntad del Parlamento. Se concluye afirmando el encaje constitucional de esta última opción, ya que respeta la configuración que la norma suprema hace del Parlamento autonómico como poder legislativo y del Tribunal Constitucional como el órgano encargado del control de la constitucionalidad de las leyes.

El papel del Consejo de Garantías Estatutarias en los recursos y conflictos que se deban interponer ante el Tribunal Constitucional

El artículo analiza una de las funciones que el Estatuto de Autonomía atribuye al Consejo de Garantías Estatutarias: dictaminar sobre la interposición de los recursos de inconstitucionalidad, los conflictos de competencias y los conflictos en defensa de la autonomía local que se quieran interponer desde Cataluña ante el Tribunal Constitucional. Después de señalar los supuestos en los que este dictamen preceptivo está previsto, se analizan los principales aspectos de su régimen jurídico. Concretamente, y por este orden, la solicitud de dictamen, la admisión a trámite de esta solicitud, la realización del dictamen y sus efectos jurídicos. Este estudio permite determinar la naturaleza jurídica de la función dictaminadora del Consejo de Garantías Estatutarias en este ámbito, así como algunos de los problemas –sobre todo de carácter temporal– que pueden plantearse en la práctica en algunos casos.

Resumits

Era activitat deth Conselh Consultatiu, ua institucion amiada a tèrme

Er autor considèrè qu'eth Conselh Consultatiu a estat ua institucion reüsida ena etapa democratica mès longa qu'a viscut Catalonha e qu'a acompanhat era formacion d'ua generacion de iuspublicistes de Catalonha.

Era sua activitat s'a centrat ena emision de jutjaments, majoritàriament per sollicitud deth Govèrn, sus era estatutarietat e era constitucionalitat de leis estataus e de projèctes e proposicions de leis catalanes, d'acòrd damb es foncions establides en Estatut d'autonomia de Catalonha de 1979. Entre es jutjaments sollicitadi a predominat era consulta sus leis centraus, causa que hè a destacar era importància dera institucion d'importància estatutària, coma organisme de gatge dera autonomia de Catalonha, maugrat qu'era sua activitat ei de caractèr assessor tre eth vessant juridic, tant en Govèrn coma en Parlament. A banda d'açò, son tanben trèti caracteristics dera institucion: era independència, era accion a instància de part e qu'es sòns jutjaments culminen era activitat consultativa laguens era Generalitat.

Eth Conselh Consultatiu a transformat era manèra d'actuar ath long dera sua vida institucionau, maugrat qu'es modificacions legislatives que l'an afectat pendent aguesti 28 ans non an estat substanciaus,

segons era opinió de l'autor. Es jutjaments an dialogats amb la doctrina del Tribunal Constitucional i es mantingut, en matèries significatives, una interpretació jurídica diferent, que, a través, ha influït en la jurisprudència posterior del Tribunal. Els jutjaments del Consell Consultatiu tractats sobre lleis estatals i catalanes més transcendents, i no pòqui cops, les seues decisions han agut una certa repercussió mediàtica i social. Igualment, des de seues opinions n'han derivat conseqüències jurídiques i polítiques, per mor que a partir dels jutjaments ben s'han interposats recursos d'inconstitucionalitat o s'han presentat conflictes de competència; ben s'han modificat projectes i proposicions de lleis catalanes en la seua fase parlamentària final.

Per tot açò, l'autor comprèn que el èxít de la institució a hores que era la reforma estatutària de 2006 no reformulés la existència i no potenciés les funcions, en tot crear la institució que va a substituir i a donar continuïtat: el Consell de Gatges Estatutaris.

Composició, organització i estatut dels membres del Consell de Gatges Estatutaris

El present article proposa un estudi del marc jurídic que ordena la composició, l'organització i el funcionament del Consell de Gatges Estatutaris de Catalunya.

Entès així, l'article s'estructura en quatre capítols. El primer analitza l'autonomia orgànica, el funcionament i el pressupostari d'aquesta institució d'autogovern. En aquest capítol introductori se'n fa una breu nota en bloc de la constitucionalitat i la jurisprudència del Tribunal Constitucional que ha interpretat el procés de descentralització de la funció consultativa de l'Estat des de les autonomies. En aquest sentit, els consells consultatius autonòmics presenten diferències substancials que se'n projecten no només en la seua composició, el règim de designació dels seus membres, l'organització i el funcionament intern, sinó també en el catàleg de competències que'ls són atribuïdes. Tot i així, malgrat les diferències, tots aquests organismes amassen també uns perfils comuns. Principalment, tots són òrgans col·legiats dotats d'autoritat que gaudixen d'autonomia orgànica i funcionarial. El seu règim d'organització i funcionament pretén assegurar-los l' independència, l'objectivitat i la qualificació tècnica, qualitats totes aquestes coherents amb la funció que se'ls assigna i que s'ha desenvolupat, i que reforça indefugiblement la seua posició institucional. El present article analitza aquests aspectes, en tot projectar-los en el Consell de Gatges Estatutaris de Catalunya.

En tot partir d'aquesta base, el segon capítol de l'article descriu la composició del Consell i el procés de designació dels seus membres, en què intervenen tant el Parlament com el Govern autonòmic. De seguida, el tercer capítol descriu l'organització interna i el règim de funcionament de la institució, en tot prenent en consideració les previsions de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, que la regula. Finalment, el darrer capítol analitza, sucintament, l'Estatut dels consellers.

La incidència dels jutjaments del Consell de Gatges Estatutaris en l'exercici de la funció legislativa del Parlament

El present article estudia, d'acord amb l'Estatut i la Llei 2/2009, el règim jurídic dels jutjaments del Consell de Gatges Estatutaris sus previsions normatives del Parlament i del Govern de la Generalitat. Se'n fa una breu nota sobre el Consell de Gatges Estatutaris i la nova institució creada per l'Estatut de 2006, que és anterior al Consell Consultatiu derivat de l'Estatut de 1979. Se'n destaca que entre el Consell de Gatges Estatutaris i el Consell Consultatiu hi ha dues diferències principals: en primer lloc, les suposicions d'intervenció del Consell de Gatges Estatutaris són més nombroses que les del Consell Consultatiu, ja que inclouen, per exemple, les noves normes del dret (decrets legislatius, decrets llei) i les matèries legítimes de sol·licitar el jutjament (Sindic de Greuges, entitats locals); en segon lloc, i açò que és, sense dubte, l'element diferenciador més transcendent, la naturalesa jurídica del Consell Consultatiu és, d'acord amb la seua denominació, la d'òrgan exclusivament consultatiu, ja que cap dels seus jutjaments no són vinculants, mentre que la naturalesa jurídica del Consell de Gatges Estatutaris és en bàsicament d'òrgan també consultatiu, i en d'altre, d'òrgan de tutelatge institucional.



quan es sòns jutjaments an caràcter vinculant en matèria de drets arreconeishudi per Estatut. Er article suberven sustot enes efèctes qu'an es jutjaments sus er exercici dera foncion legislatiua deth Parlament. Agustí efèctes son mèrs que mèrs transcendentis en cas des jutjaments vinculants, pr'amor que supausen introdusir limits ara voluntat deth Parlament. Se concludís en tot afirmar er assemblatge constituicionau d'aguesta darrèra opcion, pr'amor que respècte era configuracion qu'era nòrma suprèma hè deth Parlament autonomic coma poder legislatiu e deth Tribunau Constitucionau coma organ encargat deth contraròtle dera constitucionalitat des leis.

Eth papèr deth Conselh de Gatges Estatutaris enes recorsi e conflictes que s'agen d'interpausar deuant eth Tribunau Constitucionau

Er article analise ua des foncions qu'er Estatut d'autonomia atribuis ath Conselh de Gatges Estatutaris: estimar sus era interposicion des recorsi d'inconstitucionalitat, es conflictes de competéncias e es conflictes en defensa dera autonomia locau que se volguen interpausar des de Catalonha deuant eth Tribunau Constitucionau. Dempús de soslinhar es suposicions en qué aquest jutjament preceptiu ei previst, s'analisen es principaus aspèctes deth sòn regim juridic. Concrètament, e per aquest orde, era sollicitud de jutjament, era admission a tramit d'aquera sollicitud, era realizacion deth jutjament e es sòns efèctes juridics. Aqueth estudi permet determinar era natura juridica dera foncion preceptora deth Conselh de Gatges Estatutaris en aquest encastre, atau coma quauqui problèmas –sustot es de caràcter temporau– que pòden proposar-se ena practica en bèri casi.

Abstracts

The activity of the Consultative Board, an institution that ran its course

The author believes that the Advisory Board has been a success during the longest period of democracy ever enjoyed in Catalonia, supporting the development of a generation of Catalan jurists.

Its work has focused on issuing opinions, mostly at the behest of the Government, on the compatibility of state laws and drafts and proposals for Catalan laws with the Statutes of Autonomy and the Constitution, as provided for in the Statute of Autonomy for Catalonia of 1979. Most of the opinions requested relate to central legislation, which highlights the importance of the institution, of statutory relevance, as a guardian of Catalan autonomy, albeit as a legal consultant to both the Government and the Parliament. Apart from this, the institution is also characterised by its independence, its ex parte application and the fact that its opinion represents the conclusion of the consultation process within the Government of Catalonia.

The Advisory Board has continuously changed the way it operates throughout its lifetime, although the author does not believe that the legal developments that have affected it over the last 28 years are particularly significant. The opinions have entered the realms of Constitutional Court doctrine and have reached different legal conclusions in certain significant areas, on occasions influencing subsequent high-court case law. The opinions issued by the Advisory Board have covered the most important state and Catalan laws, and on numerous occasions its conclusions have had a noticeable effect on the media and society as a whole. Furthermore, its opinions have had legal and political consequences, as opinions have resulted in appeals being filed on the basis of constitutionality and conflicts of jurisdiction being raised. Drafts and proposals for Catalan laws have also been amended in their final parliamentary phase.

On account of the foregoing, the author believes that the success of the institution led to the statutory reform of 2006 reviewing its organisation and enhancing its functions, creating the institution that will replace it and continue its work: the Board of Statutory Guarantees.

The composition, organisation and status of members of the Council for Statutory Guarantees

The article proposes a study of the legal framework for the composition, organisation and operation of the Catalan Board of Statutory Guarantees.

The article is divided into four chapters. Chapter 1 analyses the organic, functional and budgetary autonomy of this institution of self-government. This introductory chapter starts with a summary of the constitutional block and the case law of the Constitutional Court, which has interpreted the process of decentralising the advisory function in the “State of Autonomies”. In this sense, most of the regional advisory boards are significantly different from one another, not just in terms of their composition, the methods used to appoint members, their organisation and their internal operation, but also in terms of the repertoire of powers granted to them. However, despite the differences, they all have certain common features: firstly, they are all prestigious collegial bodies that enjoy organic and functional autonomy. Their organisation and operating methods are designed to ensure their independence, objectivity and technical qualification, qualities that are consistent with the function entrusted to them and the scope within which they operate, which reinforces their institutional position. This article analyses these guarantees, projecting them onto the Catalan Board of Statutory Guarantees.

On the basis of this, Chapter 2 of the article describes the composition of the Board and the process for appointing its members, in which the regional Parliament and Government both participate. Chapter 3 describes the institution’s internal organisation and operating methods, taking into consideration the provisions of Law 2/2009 of 12 February, which govern it. Finally, the last chapter briefly analyses the regulations applicable to board members.

The impact of the rulings of the Council for Statutory Guarantees on the exercise of the Parliament of Catalonia’s legislative function

The article studies, in accordance with the Statute and Law 2/2009, the legal regime of the rulings of the Council of Statutory Guarantees on the legislative proposals of the Parliament and Government of Catalonia. The fact that the Council of Statutory Guarantees is a new institution created by the Statute of 2006 whose predecessor is the Consultative Board derived from the Statute of 1979 is highlighted. The two main differences between the Council of Statutory Guarantees and the Consultative Board are stressed: firstly, the Council of Statutory Guarantees is involved in more areas, including new sources of law (legislative decrees, law decrees) and new legitimised subjects from whom rulings can be requested (Ombudsman, local entities); secondly – and this is without a doubt the most important difference – the legal nature of the Consultative Board is, as the name suggests, that of an exclusively consultative body as none of its rulings are binding. The legal nature of the Council of Statutory Guarantees, meanwhile, is in some cases also that of a consultative body and in others, when its rulings are of a binding nature with respect to rights recognised by the central government, that of a body with institutional protection. The article particularly stresses the effects that rulings have on the exercise of the Parliament of Catalonia’s legislative function. These effects are especially important in the case of binding rulings, since these mean introducing limits to the will of Parliament. It concludes by making the case for how well this fits with the Spanish Constitution, since it respects how constitutional law sets up the system: the parliament of the autonomous community as the legislative power and the Constitutional Court charged with monitoring the constitutionality of laws.

The role of the Council for Statutory Guarantees in appeals and conflicts that are to go before the Constitutional Court

The article analyses the functions that the Statute of Autonomy grants to the Board of Statutory Guarantees: issuing opinions on appeals made on the basis of constitutionality, conflicts of jurisdiction and conflicts in defence of local autonomy to be brought before the Constitutional Court from Catalonia.



After setting out the circumstances under which this mandatory opinion is provided for, the article analyses the primary aspects of its legal framework, specifically, and in this order: the application for an opinion, acceptance of the application, formulation of the opinion and its legal effects. This study explains the legal nature of the advisory function of the Board of Statutory Guarantees in this area, as well as some of the problems - in particular temporary problems - that may arise in certain cases.

Résumés

L'activité du Conseil Consultatif, une institution menée à terme

L'auteur considère que le Conseil Consultatif a été une institution qui connut un grand succès durant la plus longue étape démocratique que la Catalogne a vécu et qui a dirigé la formation de toute une génération d'experts en droit public en Catalogne.

Sa principale activité s'est axée sur l'émission de jugements, pour la plupart sollicités par le Gouvernement, sur le respect des notions statutaires et constitutionnelles des lois étatiques, des projets ainsi que des propositions de lois catalanes, en fonction de ce qui est stipulé dans le Statut autonome de Catalogne de 1979. Parmi les jugements sollicités y prédominaient les consultations sur les lois centrales, fait qui met en évidence l'ampleur de l'importance statutaire de cette institution comme organisme de garantie de l'autonomie de la Catalogne, bien que son activité soit de caractère consultatif, d'un point de vue juridique, aussi bien pour le Gouvernement que pour le Parlement. Mise à part tout cela, elle a, également, d'autres caractéristiques importantes telles que l'indépendance, l'intervention sur requête ainsi que le fait que ces jugements culminent l'activité consultative de la Generalitat.

Le Conseil Consultatif a modifié son comportement tout au long de sa vie institutionnelle, bien que, selon l'auteur, les modifications législatives qui l'ont affectées, durant ces 28 dernières années, n'aient pas été substantielles. Ses jugements ont discuté avec la doctrine du Tribunal Constitutionnel et ils ont maintenu, dans certaines matières significatives, une interprétation juridique différente, qui, dans certains cas, a influencé la jurisprudence postérieure du Haut Tribunal. Les jugements du Conseil Consultatif ont concerné aussi bien des lois étatiques que des lois catalanes les plus transcendantes et, plus d'une fois, ses décisions ont eu une certaine répercussion médiatique et sociale. De même, certaines conséquences juridiques et politiques ont été influencées par son point de vue, attendu qu'à partir de ces jugements, d'une part, des recours traitant de l'anti-constitutionnalité ont été interposés et des conflits de compétence ont été présentés puis. D'autre part, des projets ainsi que des propositions de lois catalanes ont été modifiés dans leur phase parlementaire finale.

C'est pourquoi que l'auteur reconnaît que le succès de cette institution a entraîné le fait que la réforme statutaire de 2006 en reformula l'existence et accorda plus de pouvoirs à ses fonctions, tout en créant, cependant, une institution qui devra la substituer et la perpétuer : le Conseil de Garanties Statutaires.

Composition, organisation et statut des membres du Conseil de Garanties Statutaires

Cet article offre une étude du cadre juridique qui régit la composition, l'organisation ainsi que le fonctionnement du Conseil de Garanties Statutaires de Catalogne.

Pour cela, il est structuré en quatre chapitres. Le premier analyse l'autonomie organique, fonctionnelle et budgétaire de cette institution de l'autogouvernement. Dans ce chapitre introductif, on part d'un bref commentaire sur l'agrégat de la constitutionnalité ainsi que sur la jurisprudence du Tribunal Constitutionnel, qui a interprété le processus de décentralisation de la fonction consultative de l'État des autonomies. Dans ce sens là, la plupart des conseils consultatifs autonomiques présentent des différences

substantielles qui ne se reflètent pas uniquement dans leur composition, leur régime de désignation de leurs membres, leur organisation ou encore leur fonctionnement interne, mais aussi dans l'énumération des compétences dont ils sont chargés. Toutefois, malgré leurs différences, ces derniers réunissent également des profils communs. Tout premier, ce sont tous des organes associés, dotés d'auctoritas, qui jouissent d'une certaine autonomie organique et fonctionnelle. Leur régime d'organisation et de fonctionnement prétend leur assurer l'indépendance, l'objectivité ainsi que la qualification technique, toutes ces qualités sont cohérentes par rapport à la fonction qu'ils doivent mener à bien et le cadre dans lequel cette dernière se développe ; tout ceci renforce, inévitablement, leur position institutionnelle. L'article analyse ces garanties, en les faisant suivre au Conseil de Garanties Statutaires de Catalogne.

Partant de cette base, le deuxième chapitre de l'article décrit la composition du Conseil ainsi que le processus de désignation de ses membres, dans lequel intervient aussi bien le Parlement que le Gouvernement autonomiques. Par la suite, le troisième chapitre décrit l'organisation interne ainsi que le régime de fonctionnement de cette institution, tout en prenant en considération les prévisions de la Loi 2/2009, du 12 février, qui la régit. Finalement, le dernier chapitre analyse, brièvement, le Statut des conseillers.

L'incidence des avis du Conseil des garanties statutaires sur l'exercice de la fonction législative du Parlement

L'article s'intéresse, conformément au Statut d'autonomie et à la Loi 2/2009, au régime juridique des avis du Conseil des garanties statutaires portant sur les propositions de loi du Parlement et du gouvernement de la Generalitat. Il explique que le Conseil des garanties statutaires est une nouvelle institution créée par le Statut d'autonomie de 2006 et qu'il substitue le Conseil consultatif né du Statut de 1979. Il détaille les deux différences principales entre le Conseil des garanties statutaires et le Conseil consultatif. Tout d'abord, les cas d'intervention du Conseil des garanties statutaires sont plus nombreux que ceux du Conseil consultatif. Ils comprennent par exemple, des nouvelles sources de droit (décrets législatifs, décrets-lois) et de nouveaux sujets autorisés à requérir un avis –Sindic de Greuges (Défenseur du peuple en Catalogne), organismes locaux–. Ensuite, et il s'agit d'ailleurs sans doute de la différence la plus importante, la nature juridique du Conseil consultatif est, comme l'indique son intitulé, celle d'un organisme uniquement consultatif, sachant que ses avis n'ont pas force obligatoire, alors que la nature juridique du Conseil des garanties statutaires est dans certains cas, celle d'un organe consultatif et dans d'autres, celle d'un organe de tutelle institutionnelle lorsque ses avis ont un caractère obligatoire en matière de droits reconnus par le Statut. L'article met notamment l'accent sur les effets des avis sur l'exercice de la fonction législative du Parlement. Ces effets sont particulièrement importants dans le cas des avis contraignants, car ils constituent une limite à la volonté du Parlement. Il termine en soulignant l'adaptation à la Constitution de cette dernière option, car elle respecte ce que la norme suprême prévoit pour le Parlement de la communauté autonome en tant que pouvoir législatif et pour le Tribunal constitutionnel comme organe chargé du contrôle de la constitutionnalité des lois.

Le rôle du Conseil de Garanties Statutaires dans les recours et les conflits qui doivent être présentés devant le Tribunal Constitutionnel

L'article analyse une des fonctions que le Statut d'Autonomie attribue au Conseil de Garanties Statutaires : juger l'interposition de recours d'anti-constitutionnalité, les conflits de compétence ainsi que les conflits pour la défense de l'autonomie locale qui veulent s'interposer depuis la Catalogne devant le Tribunal Constitutionnel. Après avoir indiqué les suppositions dans lesquelles ce jugement normatif est prévu, les principaux aspects de son régime juridique sont analysés. Plus concrètement, et dans cet ordre, la demande de jugement, l'admission de la démarche de cette demande, l'accomplissement du jugement ainsi que ses effets juridiques. Cette étude permet de déterminer la nature juridique de la fonction du jugement du Conseil de Garanties Statutaires dans ce domaine, ainsi que de certains problèmes –surtout du caractère temporel– qui peuvent être envisagés dans la pratique de certains cas.



Activitat parlamentària

Núm. 18 - Juny 2009 - Consell de Garanties Estatutàries



9 771577 716007 00018