

**L'ACCIÓ EXTERIOR I EUROPEA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA.  
DESENVOLUPAMENT NORMATIU I INSTITUCIONAL.**

**Xavier Pons Rafols (coord.)  
Mar Campins Eritja  
Josep M<sup>a</sup> Castellà Andreu  
Esther Martín Núñez**



Aquesta obra està subjecta a llicència Creative Commons Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 3.0 Espanya (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>). Està permès de reproduir-la, distribuir-la i fer-ne comunicació pública, sempre que es faci sense afany de lucre i se'n reconegui explícitament els autors i les autores, i l'Escola d'Administració Pública com a editora de la publicació.

## L'ACCIÓ EXTERIOR I EUROPEA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA. DESENVOLUPAMENT NORMATIU I INSTITUCIONAL.

**Xavier Pons Rafols (coord.)**

Catedràtic de Dret Internacional Públic, Universitat de Barcelona

**Mar Campins Eritja**

Professora titular de Dret Internacional Públic (Dret comunitari), U.B.

**Josep M<sup>a</sup> Castellà Andreu**

Professor titular de Dret Constitucional, U.B.

**Esther Martín Núñez**

Professora titular de Dret Constitucional, U.B.

## ÍNDEX

<b>INTRODUCCIÓ.</b>	p. 6
<b>CAPÍTOL I.</b>	
<b>L'acció exterior i les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea: desenvolupaments pràctics i normatius.</b>	p. 10
1. La constitucionalitat de les normes estatutàries en matèria d'acció exterior i de relacions de la Generalitat amb la Unió Europea.	p. 10
A) Les competències de l'Estat en matèria de relacions internacionals i les competències autonòmiques en matèria d'acció exterior i europea.	p. 11
B) Les disposicions vigents de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.	p. 14
2. Elements jurídicopolítics de l'acció exterior i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea.	p. 18
A) Característiques essencials.	p. 18
B) Els principis rectors.	p. 26
C) La unitat d'acció exterior de l'Estat i les competències de la Generalitat.	p. 30
D) La coordinació del Govern i de l'Administració de la Generalitat.	p. 35
3. El règim dels acords de col·laboració i dels tractats internacionals.	p. 39
A) Els acords de col·laboració.	p. 39
B) La participació de la Generalitat en els tractats internacionals.	p. 42
<b>PRIMERA PART</b>	
<b>L'organització institucional de l'acció exterior i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea.</b>	p. 46
<b>CAPÍTOL II.</b>	
<b>Els òrgans centrals del Govern i de l'Administració de la Generalitat.</b>	p. 47
1. La determinació dels òrgans centrals.	p. 47
2. L'establiment i evolució d'una unitat directiva responsable de l'acció exterior i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea.	p. 51
A) Primera etapa (1980-2003).	p. 52
B) Segona etapa (2003-2006).	p. 59
C) Tercera etapa (2006-2010).	p. 64
D) L'actual Secretaria d'Afers Exteriors.	p. 69
3. Les funcions dels òrgans centrals.	p. 72
A) Les funcions del president de la Generalitat i del Govern.	p. 72
B) Les funcions de la Secretaria d'Afers Exteriors.	p. 75
<b>CAPÍTOL III.</b>	
<b>Els òrgans perifèrics de l'Administració de la Generalitat.</b>	p. 78
1. Les Delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior.	p. 78
A) El precedent de les oficines de la Generalitat a l'exterior.	p. 78

- B) Fonament jurídic, regulació, establiment i funcions de les Delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior. p. 84
- 2. La Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya davant la Unió Europea. p. 92
- 3. Altres òrgans perifèrics de l'Administració de la Generalitat. p. 95

#### **CAPÍTOL IV.**

#### **L'Administració institucional de la Generalitat amb competències sobre l'acció exterior i les relacions amb la Unió Europea.** p.102

- 1. Delimitació conceptual. p.102
- 2. L'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD). p.106
- 3. L'Agència de Suport a l'Empresa Catalana (ACCÍÓ). p.110
  - A) Els precedents: el CIDEM i el COPCA. p.110
  - B) Creació, naturalesa jurídica i funcions d'ACCÍÓ. p.113
- 4. L'Agència Catalana de Turisme. p.115
- 5. L'Institut Català de les Indústries Culturals (ICIC). p.118
- 6. El Patronat Catalunya Món. p.120
  - A) El precedent: origen i evolució del Patronat Català Pro Europa. p.120
  - B) Creació, naturalesa jurídica i funcions del Patronat Catalunya Món. p.124
- 7. L'Institut Ramon Llull. p.126
  - A) Naturalesa jurídica, evolució i funcions de l'Institut Ramon Llull. p.126
  - B) La Fundació Ramon Llull: naturalesa jurídica i funcions. p.130

#### **SEGONA PART**

#### **La participació de la Generalitat en els afers de la Unió Europea.** p.132

#### **CAPÍTOL V**

#### **La participació del Govern de la Generalitat en la Unió Europea: participació interna a través de les institucions de l'Estat i participació externa a Brussel·les.** p.133

- 1. Introducció. p.133
- 2. El fonament de la intervenció dels governs regionals en la presa de decisions de la Unió Europea en el Dret Europeu. p.133
- 3. La participació del Govern de la Generalitat en els comitès de la Comissió (la comitologia). p.138
- 4. La participació del Govern de la Generalitat en el Consell. p.140
  - A) Primera etapa: participació interna. p.141
  - B) Participació externa. p.143
- 5. La participació individual del Govern de la Generalitat en les institucions i òrgans de la Unió Europea. p.149
  - A) El Comitè de les Regions. p.149
  - B) La Delegació del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea. p.150
- 6. El Parlament Europeu. p.152

#### **CAPÍTOL VI**

#### **La participació del Parlament de Catalunya en el procés d'adopció de decisions i en el mecanisme d'alerta ràpida de la Unió Europea.** p.154

1. Introducció.	p.154
2. El fonament de la intervenció dels Parlaments nacionals i regionals: el principi de subsidiarietat.	p.154
3. La participació dels Parlaments nacionals en la fase prelegislativa de consultes.	p.158
4. El mecanisme d'alerta ràpida i el paper dels Parlaments nacionals i regionals.	p.162
A) El mecanisme d'alerta ràpida en el Tractat de la Unió Europea.	p.162
B) El mecanisme d'alerta ràpida a Espanya.	p.162
C) El mecanisme d'alerta ràpida en l'àmbit autonòmic.	p.171
D) El mecanisme d'alerta ràpida al Parlament de Catalunya.	p.178
5. El control jurisdiccional de l'aplicació del principi de subsidiarietat.	p.180
<b>CONCLUSIONS I RECOMANACIONS.</b>	p.184
<b>BIBLIOGRAFIA CITADA.</b>	p.191

## INTRODUCCIÓ.

L'objecte d'aquest treball de recerca es centra en la situació actual i les possibles opcions normatives i organitzatives respecte de l'acció exterior de la Generalitat i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea. El que hem pretès ha estat validar-ne el seu abast i la seva efectivitat en un moment en que el desenvolupament estatutari requereix, al nostre entendre d'una manera imperiosa, ordenar i regular l'acció exterior de la Generalitat i les relacions amb la Unió Europea. El punt de partida de la recerca és, òbviament, les disposicions de l'Estatut d'autonomia de 2006 sobre la matèria, que conformen una triple operació normativa: d'una banda, constitueixen la concreció i consolidació d'una pràctica prou estesa i ja plenament consolidada; d'altra banda, situen el seu reconeixement legal en el pla de l'Estatut, norma institucional bàsica de Catalunya; i, finalment, permeten l'obertura de noves possibilitats i noves opcions en l'àmbit de l'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea, apel·lant a la col·laboració internormativa amb normes autonòmiques, estatals i europees, que concretin i desenvolupi les disposicions estatutàries.

En un primer pla d'anàlisi jurídica, l'acció exterior i les relacions amb la Unió Europea afecten un àmbit material sobre el que el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat en diverses ocasions i, darrerament pel que fa a Catalunya, en la Sentència 31/2010, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya. El Tribunal Constitucional ha anat delimitant l'abast de la competència estatal sobre relacions internacionals i el de les competències autonòmiques que incideixen sobre l'acció exterior. El que ha assenyalat reiteradament el Tribunal Constitucional és que el concepte de relacions internacionals de l'article 149.1.3 de la Constitució abasta aspectes com els relatius a la celebració dels tractats internacionals, a la representació exterior de l'Estat, a la creació d'obligacions internacionals i a la responsabilitat internacional de l'Estat, a més d'afirmar la consideració de que les activitats de projecció exterior de les Comunitats Autònomes no poden incidir en la política exterior de l'Estat. Això darrer significa clarament, per al Tribunal Constitucional, que dins de la competència estatal es situa també la possibilitat d'establir mesures que regulin i coordinin aquestes activitats, per tal de posar remei a eventuais perjudicis sobre la direcció i execució de la política exterior, que correspon en exclusiva a l'Estat.

Tanmateix, amb els límits constitucionals, entenem que hi ha un ampli marge d'actuació per part de les Comunitats Autònomes i en concret per Catalunya, i així ho possibilita l'Estatut d'autonomia. Ara bé, aquest marge d'acció troba dificultats de determinació i abast en la doble mesura que, d'una banda, no hi ha gaires disposicions generals -no hi ha, per exemple, cap disposició estatal amb rang de llei sobre l'acció exterior de l'Estat o sobre la celebració dels tractats internacionals-; i, d'altra banda, manca un desenvolupament legislatiu autonòmic sobre l'acció política que pot dur a terme el Govern de la Generalitat al respecte.

Els diferents governs de l'Estat, malgrat plantejar-se projectes i proposar programàticament la regulació d'aquest àmbit, han estat incapaços d'avançar i de presentar a les Corts Generals cap projecte de llei, mes enllà de la Llei per la que es regula la Conferència d'Afers relacionats amb les Comunitats Europees (ara Unió Europea). Una de les dificultats subjacents és, sens dubte, la presència de les Comunitats Autònomes i la pràctica que aquestes han anat desplegant en matèria d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea. Aquesta situació s'agreuja en la mesura que els nous Estatuts d'autonomia sorgits a partir del procés de reformes de 2006 recullen capítols sencers sobre l'acció exterior i les relacions amb la Unió Europea, com és el cas de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Tot i l'absència de disposicions estatals, i en la mesura que hi ha competències estatutàriament reconegudes, caldria explorar les possibilitats del desplegament legislatiu de l'Estatut en aquest àmbit de l'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea. Es cert que algunes Comunitats Autònomes han aprovat recentment lleis que desenvolupen el règim de convenis, incloent-hi els convenis amb altres entitats estatals i subestatals i organitzacions internacionals (com és el cas de Catalunya o Aragó). En qualsevol cas, resulta necessària l'anàlisi jurídica del possible abast normatiu d'aquest desplegament i la proposta de les principals debilitats i mancances.

En un segon pla d'anàlisi jurídica, en termes d'eficiència i racionalització administrativa, en els darrers anys, en el Govern i l'Administració de la Generalitat s'han anat adoptant diferents models, entitats i estructures organitzatives en aquest àmbit. Aquesta multiplicitat d'entitats i de models i els canvis constants a que han estat sotmesos configura una situació en la que també es feia necessària, al nostre parer, una anàlisi juridicoadministrativa que, definint, classificant i categoritzant els òrgans, entitats i models existents en pogués validar la seva eficiència economicoadministrativa i la seva racionalització. Hem abordat aquest enfocament sota la perspectiva tant de la presència del principi de la unitat d'acció exterior de l'Estat -, per tant, de la conseqüent col·laboració i coordinació amb l'Estat i, més específicament, amb el Govern i l'Administració exterior de l'Estat-, com de la necessitat de que en el sí del Govern i de l'Administració de la Generalitat de Catalunya es facin tots els esforços necessaris per millorar la coordinació i la coherència de l'actuació internacional de la Generalitat.

Un tercer pla d'anàlisi en el que ens hem centrat és el relatiu a les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea i, més concretament, a la participació del Govern de la Generalitat i del Parlament de Catalunya en els afers europeus. Es tracta d'un àmbit material transversal i sobre el que ja han operat alguns mecanismes de coordinació i participació de les Comunitats Autònomes en seu estatal, tant pel que fa al fixament intern de la posició de l'Estat sobre els afers europeus com, en el pla extern, obrint-se vies a la participació de les Comunitats Autònomes i de la Generalitat de Catalunya en les institucions europees. Aquest aspecte ha experimentat una nova perspectiva, de ràpida i recent evolució, amb l'enunciació, en el dret europeu, del principi de subsidiarietat i l'establiment de mecanismes per al seu control, sobretot a nivell dels Parlaments nacionals, als que s'han afegit en els Estats políticament compostos els Parlaments de les entitats subnacionals o autonòmics.

Amb aquests objectius, hem dut a terme una aproximació jurídica que ha tingut en compte tant les dimensions d'anàlisi exegetic de les disposicions existents com, especialment, el seguiment del desenvolupament reglamentari de l'organització institucional del Govern i de l'Administració de la Generalitat. S'ha utilitzat, a més, la jurisprudència constitucional, així com les fonts bibliogràfiques que han tractat aquests temes, fonamentalment, però no exclusivament, des de la perspectiva de la doctrina espanyola. Al mateix temps, no hem deixat de costat el context polític on s'insereix el bloc normatiu i administratiu i hem cregut oportú també al·ludir a l'experiència del funcionament pràctic que ha hagut durant els anys de vigència de l'autogovern a casa nostra. Un element que entenem que hi aporta un important valor afegit és el mateix fet que dels integrants del grup de recerca, dos són professors de l'àrea de coneixement Dret Internacional Públic i Relacions Internacionals (el Dr. Xavier Pons Rafols i la Dra. Mar Campins Eritja), i els altres dos ho són de Dret Constitucional (el Dr. Josep M<sup>a</sup> Castellà Andreu i la Dra. Esther Martín Núñez); aquesta integració

pluridisciplinar ha enriquit, al nostre entendre, el treball de recerca, permeten el contrast d'anàlisi jurídica des d'enfocaments diferents.

Pel que fa a la sistemàtica en què es presenten els resultats de la recerca, hi ha un primer Capítol, a títol de capítol general o introductori, sobre "*L'acció exterior de la Generalitat i les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea: desenvolupaments pràctics i normatius*", en el que s'aborda una aproximació global i panoràmica, des de la perspectiva jurídica, a l'acció exterior de la Generalitat i a les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea, incidint en les seves característiques generals, així com en algunes de les seves fortaleses i debilitats, particularment la seva debilitat normativa. Val a dir també, en aquest sentit, que, tot i ésser conscients de que la Unió Europea s'ha acabat per convertir en un nivell més d'administració -atès que el dret comunitari està plenament integrat en l'ordenament jurídic intern dels Estats membres i, per tant, en l'ordenament jurídic espanyol i català-, la qual cosa el diferencia clarament de l'acció exterior, ho abordem conjuntament, en aquest Capítol i al llarg de l'estudi, doncs, al capdavant, els dos Capítols de l'Estatut que es refereixen a l'acció exterior de la Generalitat i a les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea s'ocupen de les relacions institucionals "internacionals" de la Generalitat.

L'estudi s'estructura, a continuació, en dues grans parts: una sobre l'organització institucional de l'acció exterior de la Generalitat i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea, i una altra sobre la participació del Govern de la Generalitat i del Parlament de Catalunya en els afers de la Unió Europea.

La primera part parteix, fonamentalment, de la distinció formulada en la doctrina juridicopública entre òrgans centrals i òrgans perifèrics -o òrgans interns i externs en el Dret Internacional- i la trasllada al Govern i a l'Administració de la Generalitat. Així, hi ha un Capítol II, sobre "*Els òrgans centrals del Govern i de l'Administració de la Generalitat*" i un Capítol III, sobre "*Els òrgans perifèrics de l'Administració de la Generalitat*". Tanmateix, atenent a la presència, tant en el territori de Catalunya com a l'exterior, d'altres administracions i d'altres institucions vinculades a la Generalitat amb atribucions sobre acció exterior i relacions amb la Unió Europea, un darrer Capítol d'aquesta Primera Part -el Capítol IV- s'ocupa, en especial, d'algunes d'aquestes formes específiques agrupades sota l'enunciat "*L'Administració institucional de la Generalitat amb competències sobre l'acció exterior i les relacions amb la Unió Europea*".

La segona part, tal com preveu el seu títol, s'estructura en dos capítols. Un Capítol V sobre la participació directa i indirecta del Govern de la Generalitat en les institucions europees sota el títol "*La participació del Govern de la Generalitat en la Unió Europea: participació interna a través de les institucions de l'Estat i participació externa a Brussel·les*"; i un Capítol VI que analitza el mecanisme de control parlamentari del principi de subsidiarietat sota l'enunciat "*La participació del Parlament de Catalunya en el procés d'adopció de decisions i en el mecanisme d'alerta ràpida de la Unió Europea*".

Presentats els eixos principals de les dues parts i dels diferents capítols en què s'ha estructurat sistemàticament aquest estudi, ha d'indicar-se, així mateix, que tots els components de l'equip de recerca han discutit i revisat el conjunt de l'estudi als efectes de la seva presentació científica i que, per tant, constitueix el resultat d'un treball que s'assumeixen col·lectivament. Tanmateix, es vol deixar constància que el Capítol I ha estat redactat per Xavier Pons Rafols i Josep M<sup>a</sup> Castellà Andreu; els Capítols II, III i IV per Xavier Pons Rafols; el Capítol V per



Josep M<sup>a</sup> Castellà Andreu; i el Capítol VI per Mar Campins Eritja i Esther Martín Núñez. A més a més d'assumir col·lectivament el resultat d'aquesta recerca, els autors volen agrair, finalment, a l'*Escola d'Administració Pública de Catalunya* el suport i el finançament rebut per dur a terme aquesta recerca. En aquest sentit, el treball de recerca s'ha elaborat en el marc de les subvencions a projectes de recerca convocades l'any 2010 per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya [Resolució GAP/2944/2010, de 9 de setembre (DOGC 5717, de 17.09.2010)] i l'adjudicació de l'ajut per al projecte de recerca "*Desenvolupament normatiu i organització politicoadministrativa de l'acció exterior de la Generalitat de Catalunya i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea*" es va adoptar mitjançant la Resolució GAP/3923/2010, de 17 de setembre.

Barcelona, novembre de 2011

## CAPÍTOL I

### **L'acció exterior i les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea: desenvolupaments pràctics i normatius.**

Aquest primer Capítol pretén formular una aproximació global i panoràmica, des de la perspectiva jurídica, a l'acció exterior de la Generalitat i a les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea, incidint en les seves característiques generals, així com en algunes de les seves fortaleses i debilitats. A tal efecte, s'ordena aquesta aproximació amb un primer apartat en el que s'afirma la constitucionalitat de les disposicions estatutàries en la matèria per, a continuació, abordar els elements juridicopolítics que hi estan subjacents -característiques essencials, principis rectors, així com els aspectes de coordinació amb l'Estat i de coordinació en el si del Govern i l'Administració de la Generalitat- i, finalment, ens referirem al règim dels acords de col·laboració i dels tractats internacionals i a la seva debilitat normativa.

#### **1. La constitucionalitat de les normes estatutàries en matèria d'acció exterior i de relacions de la Generalitat amb la Unió Europea.**

Un dels trets definidors de la societat civil catalana és que manté, des de fa temps, una intensa activitat internacional que el procés de globalització, amb l'augment de les interaccions i del nombre de relacions que ha provocat, no ha fet més que incrementar. Recollint i assumint aquesta tradició, les diferents institucions públiques i, en particular, el Govern de la Generalitat, han dut a terme també, des dels anys vuitanta, una activitat de projecció internacional que s'ha concretat en viatges de tota mena, en la signatura de diversitat d'acords de col·laboració amb entitats estrangeres i en l'establiment d'oficines de naturalesa diversa a l'exterior.

Tota aquesta activitat internacional de la Generalitat s'ha dut a terme malgrat les limitades previsions de l'Estatut d'autonomia de 1979 sobre la capacitat d'acció internacional de la Generalitat. Aquestes previsions es limitaven, bàsicament, a la possibilitat de sol·licitar al Govern de l'Estat la celebració de tractats internacionals que permetessin l'establiment de relacions culturals amb els Estats on s'integressin o residissin territoris i comunitats que tinguessin el català com a patrimoni; a la possibilitat de ser informada en l'elaboració dels tractats i convenis, així com dels projectes de legislació duanera, en allò que afectés matèries del seu específic interès; i a l'adopció de les mesures necessàries per a l'execució dels tractats i convenis internacionals en allò que afectessin les matèries atribuïdes a la seva competència<sup>1</sup>. Altres Estatuts de la primera generació, aprovats entre 1979 i 1983, recollien disposicions similars i cap d'ells no feia referència a les Comunitats Europees<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>.- Concretament, l'article 27 de l'Estatut d'autonomia de 1979 disposava, en els seus apartats 3, 4 i 5 el següent: "3. La Generalitat de Catalunya adoptarà les mesures necessàries per a l'execució dels tractats i convenis internacionals en allò que afectin les matèries atribuïdes a la seva competència, segons el present Estatut; 4. Per tal com el català és patrimoni d'altres territoris i comunitats, ultra els vincles i la correspondència que mantinguin les institucions acadèmiques i culturals, la Generalitat podrà sol·licitar del Govern que celebri i presenti, si s'escau, a les Corts Generals, per a llur autorització, els tractats o convenis que permetin l'establiment de relacions culturals amb els Estats on s'integrin o resideixin aquells territoris i comunitats; 5. La Generalitat serà informada, en l'elaboració dels tractats i convenis, així com dels projectes de legislació duanera, en allò que afecti matèries del seu específic interès".

<sup>2</sup>.- Es tractava de situacions heterogènies, en les que mentre uns guardaven silenci, altres la incloïen en termes difusos, amb referències genèriques a la informació. El cas canari, amb l'Estatut de 1982 encara vigent, és el que millor planteja el tema (vid. A. PÉREZ CALVO, *Estado autonómico y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid 1993, p. 125 ss.).

No obstant aquestes escasses disposicions, el que va fer el Govern de la Generalitat fou desenvolupar, des d'un vessant eminentment pràctic, les possibilitats d'una actuació internacional que, amb diverses matisacions, el Tribunal Constitucional no ha qüestionat en el seu fons. L'Estatut d'autonomia de 2006 consolida i codifica la pràctica anterior, la desenvolupa i li dona cobertura jurídica àmplia i detallada en el màxim nivell normatiu a l'abast: l'Estatut d'autonomia, que ha estat validada pel Tribunal Constitucional en la Sentència 31/2010, de 28 de juny.

### **A) Les competències de l'Estat en matèria de relacions internacionals i les competències autonòmiques en matèria d'acció exterior i europea.**

Per poder analitzar, sumàriament, la qüestió de l'abast de les competències autonòmiques en matèria d'acció exterior i europea cal situar-se en la mateixa Constitució i cal afirmar, de bell antuvi, que les previsions constitucionals sobre relacions internacionals també resulten limitades. Bàsicament es tracta de l'article 149.1.3, que disposa que la competència sobre "relacions internacionals" és exclusiva de l'Estat; de l'article 97 que atribueix al Govern de l'Estat la direcció de la "política exterior"; dels articles 93 a 96 que estableixen els procediments i els òrgans constitucionals que intervenen en la celebració dels tractats internacionals i els seus efectes en l'ordenament jurídic espanyol; i de l'art. 63 que esmenta les funcions representatives del cap de l'Estat. A partir d'aquí, com diem, la Generalitat de Catalunya, així com diverses de les altres Comunitats Autònomes, han anat desenvolupant una més o menys intensa activitat internacional que s'ha acabat per consolidar com una pràctica plenament establerta.

La primera qüestió és, doncs, determinar l'abast de la noció "relacions internacionals" de l'article 149.1.3 de la Constitució. Tant la doctrina científica com la mateixa jurisprudència constitucional s'han plantejat aquest abast. La posició majoritària és la de restringir aquesta noció al seu sentit estricte, sense identificar-la amb tota l'activitat dels poders públics amb incidència a l'exterior. Això és així perquè la mateixa Constitució assigna a l'Estat altres competències específiques relacionades amb l'exterior com la sanitat exterior (article 149.1.16 CE) i comerç exterior (article 149.1.10 CE), l'abast de les quals ha estat interpretat de manera restrictiva<sup>3</sup>; i també perquè, amb una interpretació contrària, qualsevol competència autonòmica afectada per un acord internacional o amb incidència externa -el que resulta cada cop més freqüent- acabaria passant a l'Estat, distorsionant així el sistema de distribució competencial establert per la Constitució<sup>4</sup>.

Tanmateix, i per molt que gran part de la doctrina ja va venir considerant que aquesta activitat internacional autonòmica podia encaixar en el marc de la Constitució amb una adequada interpretació del nucli dur del què s'ha d'entendre per "relacions internacionals"<sup>5</sup>, les limitacions dels textos legals varen portar a que, en diverses ocasions, es residenciessin davant del Tribunal Constitucional conflictes de competència relacionats amb l'activitat

<sup>3</sup>.- Així ho fa el Tribunal Constitucional en la STC 125/1984, de 20 de desembre, respecte al comerç exterior, i en la STC 329/1994, de 15 de desembre, respecte a la sanitat exterior.

<sup>4</sup>.- Vid., en aquest sentit, la STC 80/1993, de 8 de març.

<sup>5</sup>.- Vid., per exemple, A. REMIRO BROTONS, *La acción exterior del Estado*, ed. Tecnos, Madrid 1984, p. 235; i M. PÉREZ GONZÁLEZ, "La acción exterior del Estado y las autonomías: desarrollos de la práctica estatutaria", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1986*, Universidad del País Vasco Servicio de Publicaciones, 1987, p. 265.

exterior de les Comunitats Autònomes. Aquest Tribunal va mantenir una inicial posició molt restrictiva, que va anar evolucionant progressivament. Així, en unes primeres sentències, el Tribunal Constitucional venia a considerar que la connexió internacional d'una determinada matèria tenia per efecte un certa "estatalització" de la mateixa, amb independència de les competències que poguessin tenir les Comunitat Autònomes <sup>6</sup>. No obstant això, l'orientació del Tribunal aniria canviant i hi ha, al respecte, dues sentències que, al nostre parer, són claus i constitueixen fites cabdals en la jurisprudència constitucional sobre aquesta matèria.

La primera d'elles és la Sentència 137/1989, de 20 de juliol, per la que es resolva un conflicte positiu de competències en relació amb el Comunicat de col·laboració entre el Conseller d'Ordenació i Medi Ambient de la Xunta de Galícia i la Direcció General de Medi Ambient del Govern de Dinamarca. Es tracta d'una Sentència important per un doble sentit: d'una banda, perquè clarament, al resoldre la inconstitucionalitat d'aquest Comunicat de col·laboració <sup>7</sup>, va excloure la capacitat de celebrar tractats internacionals de les Comunitats Autònomes; d'altra banda, perquè el vot particular formulat a la Sentència per quatre magistrats va acabar obrint la porta al canvi de tendència en el Tribunal Constitucional <sup>8</sup>. Aquest vot particular es pot considerar com una fita fonamental que va inspirar, a títol de gir espectacular <sup>9</sup>, posteriors sentències del Tribunal Constitucional <sup>10</sup>.

La segona sentència clau és la 165/1994, de 26 de maig, per la que es resolva el conflicte positiu de competències entre el Govern de l'Estat i el del País Basc respecte d'un decret que establís l'estructura orgànica del Departament de Presidència, Justícia i Desenvolupament Autonòmic i preveia una oficina del Govern Basc a Brussel·les -aspecte concret sobre el que tornarem en el Capítol III, apartat 2, quan analitzem la Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya davant la Unió Europea-. En el que ara interessa, el Tribunal Constitucional, tot afirmant la capacitat de les Comunitats Autònomes per a dur a terme actuacions que es projectin internacionalment, va establir també clarament els límits d'aquesta projecció externa. En aquest sentit, el Tribunal va apuntar inicialment que "*no cabe identificar la materia relaciones internacionales con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior*", per continuar indicant que les relacions internacionals de l'article 149.1.3

*"son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho Internacional. Y ello excluye necesariamente que las Comunidades Autónomas, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las relaciones internacionales y concertar tratados con Estados soberanos y organizaciones internacionales gubernamentales"*

<sup>6</sup>.- Vid. STC 26/1982, de 24 de maig, STC 44/1982, de 8 de juliol, i STC 58/1982, de 27 de juliol.

<sup>7</sup>.- Sobre la base dels articles 149.1.3, així com dels articles 93, 94.1, 94.2 i 97 de la Constitució, considerant que aquests altres preceptes constitucionals contribueixen a perfilar l'abast de les competències estatals i, concretament, de la competència en matèria de relacions internacionals.

<sup>8</sup>.- En el seu vot particular aquests magistrats (Díaz Eimil, Tomás y Valiente, de la Vega Benayas y Rodríguez-Piñero) van assenyalar que la sentència se sustentava en una concepció excessivament rígida i expansiva del títol competencial de l'article 149.1.3, que era una "concepción globalizante de las relaciones internacionales" i que era més adequada l'aplicació d'un criteri flexible més proper a la realitat actual.

<sup>9</sup>.- Així ho han indicat, per exemple, J. ROLDÁN BARBERO, *Las Relaciones Exteriores de España*, ed. Dykinson, Madrid 2001, p. 77; A. LATORRE, "El contenido de la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1.3 de la CE y el alcance de la garantía de cumplimiento de los tratados internacionales reservada a las Cortes o al Gobierno del Estado por el artículo 93 de la CE", *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona 1990, p. 21; i A. MANGAS MARTÍN, "La aplicación del Derecho Comunitario por las Comunidades Autónomas", en la mateixa *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas .. op. cit.*, p. 65.

<sup>10</sup>.- Com la STC 153/1989 i la STC 54/1990.

... “y aun cuando no quepa identificar toda actividad de proyección exterior con la materia de «relaciones internacionales» que la Constitución reserva a la competencia estatal, no es menos cierto que esa reserva supone forzosamente que quedarán fuera de las competencias de las Comunidades Autónomas todas aquellas actuaciones que sí sean incluibles en ese título”<sup>11</sup>.

En definitiva, per establir clarament l'abast de la reserva de l'article 149.1.3 i els seus límits, el Tribunal va subratllar -sense, tanmateix, establir una enumeració exhaustiva i tancada- que la possibilitat per a les Comunitats Autònomes

“de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas que, sean necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un ius contrahendi, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones internacionales o supranacionales”<sup>12</sup>.

Dins d'aquests límits, reiterats -com tot seguit veurem- pel Tribunal Constitucional en la seva Sentència 31/2010 respecte de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, les Comunitats Autònomes i la Generalitat de Catalunya poden dur a terme una acció exterior, així com gestionar i dirigir les seves relacions amb la Unió Europea<sup>13</sup>. Aquesta acció exterior podrà abastar tant les accions amb projecció exterior que derivin directament de les **competències** assumides estatutàriament com les activitats més generals de projecció exterior i de promoció i defensa dels **interessos** propis de Catalunya, ja siguin de tipus econòmic, social, cultural o polític.

Una problemàtica parcialment diferent de l'anterior planteja la pertinença d'Espanya a la Unió Europea des de 1986. La doctrina espanyola i la jurisprudència constitucional s'han plantejat fins a quin punt són aplicables els títols de les relacions internacionals o del comerç i la sanitat exterior a les matèries comunitàries<sup>14</sup>. Una aplicació extensiva del títol de les relacions internacionals que inclogués les activitats relacionades amb el desenvolupament, l'execució o l'aplicació dels tractats comunitaris o del dret derivat europeu produiria -com diem- un buidament de les competències de les Comunitats Autònomes<sup>15</sup>. És per això que el Tribunal Constitucional ha reiterat fins a la sacietat que la integració d'Espanya en les

<sup>11</sup>.- Fonament Jurídic cinquè.

<sup>12</sup>.- Fonament Jurídic sisè.

<sup>13</sup>.- Amb el fil conductor d'aquesta Sentència 165/1994, així ho ha confirmat la doctrina majoritària (vid., entre molts d'altres, C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid 2001; J. L. DE CASTRO RUANO; A. UGALDE ZUBIRI, *La Acción Exterior del País Vasco (1980-2003)*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati 2004; S. BELTRÁN GARCÍA, *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autònoms / Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona 2001; J. ROLDÁN BARBERO, *Las Relaciones Exteriores ...*, op. cit.; A.D. ARRUFAT CÁRDABA, *Asambleas Autonómicas y Acción Exterior*, Corts Valencianes, Valencia 2009; i, de manera general i exhaustiva pel que fa a l'Estatut d'autonomia de 2006, X. PONS RAFOLS, E. SAGARRA TRIAS, *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña*, CEI, Tribuna Internacional 8, Barcelona 2006).

<sup>14</sup>.- Si en la STC 252/1988, de 20 de desembre, s'inclou la sanitat i el comerç intracomunitaris (de la Unió Europea) dintre dels títols exteriors esmentats, més tard es matitza i es demana ser més cautelós en l'aplicació del títol relacions internacionals, com es fa en la ja citada STC 165/1994, de 26 de maig, o en l'aplicació del de comerç exterior, com es fa en les SSTC 313/1994, de 24 de novembre o 67/1996, de 18 d'abril.

<sup>15</sup>.- Vid. STC 79/1992, de 28 de maig.

Comunitats Europees -avui Unió Europea- no altera la distribució interna de competències<sup>16</sup>. Per un altre costat, des del dret comunitari s'afirma igualment que les institucions comunitàries no entren en la forma de compliment del dret comunitari, que ha de decidir cada Estat d'acord amb el seu propi ordenament jurídic de conformitat amb el principi de l'autonomia institucional.

En aquest ordre d'idees, cal indicar també, finalment, que a l'Estat correspon l'anomenat "poder d'integració", és a dir, la decisió sobre la pertinença a la Unió Europea i l'atribució a la mateixa de l'exercici de competències derivades de la Constitució, i a les Cambres legislatives i al Govern de l'Estat la garantia del compliment dels tractats, tal com estableix l'article 93 de la Constitució<sup>17</sup>. Això és així pel fet que la Unió Europea és una unió d'Estats, vinculats entre sí mitjançant tractats internacionals -el que s'anomena dret originari-. Ara bé, la Unió Europea és, sense dubtes, una Organització internacional de caràcter singular, doncs les normes creades per les seves institucions -el que s'anomena dret derivat- s'apliquen directament als ciutadans dels Estats membres i amb primàcia respecte del dret de l'Estat, i aquestes normes incideixen sobre amplíssims sectors materials.

## **B) Les disposicions vigents de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.**

L'Estatut de Catalunya de 2006 (com la resta d'estatuts reformats a partir de 2006) ha suposat un avenç en relació amb l'acció exterior i la participació europea de Catalunya respecte al que disposava l'Estatut de 1979 (i la resta dels Estatuts de la primera etapa 1979-1983). El nou Estatut d'autonomia realitza, en aquest sentit, una operació de consolidació jurídica, a nivell estatutari, d'una pràctica que, com dèiem, ha estat prou extensa; i, al mateix temps, planteja noves possibilitats de l'acció exterior de la Generalitat.

Des del preàmbul de l'Estatut s'esmenta el compromís europeu i internacional de Catalunya. Per començar, es proclama la voluntat de construir una "societat democràtica i avançada ... solidària amb el conjunt d'Espanya i incardinada a Europa". Constatada la incardinació a Europa, l'Estatut la concreta en la voluntat de participar en el projecte europeu: "Catalunya, per mitjà de l'Estat, participa en la construcció del projecte polític de la Unió Europea, els valors i els objectius de la qual comparteix". Tampoc oblida el preàmbul una visió solidària amb la resta de pobles de la terra per tal d'assolir un ordre mundial just: "Catalunya, des de la seva tradició humanista, aferma el seu compromís amb tots els pobles per a construir un ordre mundial pacífic i just".

El Títol V, "De les relacions institucionals de la Generalitat", dedica els capítols II i III respectivament a les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea i a l'"Acció exterior de la Generalitat". El tractament separat es deu, com hem dit, a la diferent naturalesa de les relacions que es plantegen i al fet que, tal com s'estableix en l'article 3 de l'Estatut, "Catalunya té en l'Estat espanyol i en la Unió Europea el seu espai polític i geogràfic de referència i incorpora els valors, els principis i les obligacions que deriven del fet de formar-ne part". Tanmateix, com ja hem dit, abordem conjuntament aquests dos Capítols de l'Estatut en el nostre estudi ja que, al capdavall, es refereixen a les relacions institucionals "internacionals" de la Generalitat.

<sup>16</sup> - Vid., entre moltes altres, les SSTC 252/1988, de 20 de desembre; 153/1989, de 5 d'octubre; i 76/1991, d'11 d'abril.

<sup>17</sup> - La Declaració del Tribunal Constitucional 1/1992, d'1 de juliol, incideix en els aspectes procedimentals del poder d'integració, mentre que la Declaració 1/2004, de 13 de desembre, inclou també els substantius.

1. Els articles 184 a 192 de l'Estatut, que configuren aquest Capítol II dedicat a les **relacions de la Generalitat amb la Unió Europea**, tenen l'important significat d'incorporar disposicions sobre el procés de la Unió Europea que, per raons òbvies -ja que Espanya no s'hi va incorporar a les llavors Comunitats Europees fins l'any 1986-, en l'Estatut de l'any 1979 no varen estar presents<sup>18</sup>. Al mateix temps, recullen i consoliden legalment una pràctica en relació amb la participació de la Generalitat i de la resta de Comunitats Autònomes en les institucions comunitàries que s'havia anat duent a terme -sobre la que tornarem en el Capítol V- i que, en part almenys, va ser regulada en diferents Acords de la *Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas* (CARCE, avui CARUE)<sup>19</sup>.

Sobre la premissa de la participació de la Generalitat en els afers relacionats amb la Unió Europea que afectin les competències o els interessos de Catalunya -disposició paraigua de l'article 184-, l'article 185, d'una banda, preveu el mecanisme de participació en les iniciatives de revisió dels tractats de la Unió Europea; i, d'altra banda, els articles 186 i 187 regulen la participació de la Generalitat tant en la formació de les posicions de l'Estat espanyol en els afers europeus, ja sigui de manera bilateral o en el marc dels procediments multilaterals, com respecte de la participació de la Generalitat en les institucions i organismes europeus. La posició de la Generalitat és "determinant" per a la formació de la posició estatal si afecta les seves competències exclusives i si de la proposta o iniciativa europees es poden derivar "conseqüències financeres o administratives especialment rellevants per a Catalunya"<sup>20</sup>. En la resta de casos, l'Estat l'ha d'"escoltar" (article 186.3). Així, doncs, les referències estatutàries a la participació europea de Catalunya combinen elements de multilateralitat i, per tant, susceptibles d'aplicació més enllà de l'àmbit de la pròpia Comunitat com els que marca la designació de representants autonòmics en la Representació Permanent d'Espanya davant la Unió Europea (REPER) o en les delegacions espanyoles davant el Consell i els seus òrgans preparatoris (a més dels de la Comissió), amb altres específics tractats des de la bilateralitat amb l'Estat. L'Estatut català focalitza en l'òrgan bilateral per excel·lència, la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, la tasca de "seguiment de la política europea per a garantir l'efectivitat de la participació de la Generalitat en els assumptes de la Unió Europea" (article 183.2.g)<sup>21</sup>.

De conformitat també amb els plantejaments normatius fets des de la mateixa Unió Europea, l'article 188 preveu la participació del Parlament de Catalunya en els procediments de control dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat -dels que ens ocuparem en el Capítol VI-

<sup>18</sup> .- Vid. un comentari específic sobre aquestes disposicions a M. PALOMARES AMAT, "Las relaciones de la Generalidad de Cataluña y la Unión Europea en el Estatuto de autonomía de Cataluña del 2006", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 13, 2007.

<sup>19</sup> .- Vid. J.M. CASTELLÀ ANDREU, "Las Comunidades Autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 6, 2008, p. 39 ss.; i L. ELVIRA AYUSO, "Las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea: la representación de Cataluña", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 8, 2009, p. 87 ss.

<sup>20</sup> .- D'acord amb la Disposició Addicional Segona, el caràcter determinant es tradueix en que en cas de que el Govern de l'Estat no la segueixi, té un deure de motivació davant la Comissió Bilateral.

<sup>21</sup> .- També a l'article 220.2.g de l'Estatut d'Andalusia. No s'esmenten, en canvi, els Afers Europeus a la Comissió Bilateral de l'article 90 de l'Estatut d'Aragó. El que diferencia els nous estatuts és l'èmfasi que es fa a l'establiment de vies bilaterals o multilaterals amb l'Estat (vid. D. ORDOÑEZ SOLÍS, "Las Relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos Estatutos", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 4, 2007, p. 82). No s'ha de perdre de vista que la Comissió Bilateral existia ja des del 1995 al País Basc i des de 1998 a Catalunya, encara que sense cap rellevància en temes europeus. En canvi, la de Canàries ha funcionat millor a causa de les singularitats derivades del seu estatut de Regió ultraperifèrica.

Es preveu també a l'article 191, en els termes que estableixi la normativa europea -que, en aquest sentit, encara no s'ha desenvolupat i, per tant, constitueix un *desideratum* de futur-, que la Generalitat tindrà accés al Tribunal de Justícia de la Unió Europea. L'article 189 regula el desenvolupament i aplicació del dret de la Unió Europea, l'execució del qual, en l'àmbit de les competències autonòmiques, correspon, com ja va indicar en el seu moment el Tribunal Constitucional i hem subratllat anteriorment, a les Comunitats Autònomes. L'article 190 atribueix a la Generalitat la gestió dels fons europeus, i l'article 192 preveu que la Generalitat pugui establir una delegació per defensar millor els seus interessos davant les institucions de la Unió Europea<sup>22</sup>. En canvi, l'Estatut català omet tota referència al Comitè de les Regions, a diferència d'altres Estatuts contemporanis<sup>23</sup>.

2. Pel seu costat, els articles 193 a 200 de l'Estatut, que configuren el Capítol III dedicat a **l'acció exterior de la Generalitat**, desenvolupen i adequen la norma estatutària als desenvolupaments pràctics operats i a les necessitats relacionals i de projecció exterior que l'evolució de la societat catalana i espanyola han posat en relleu<sup>24</sup>. Les noves disposicions estatutàries parteixen, en aquest sentit, d'una disposició paraigua que, de manera general, reconeix el dret i l'obligació de la Generalitat de Catalunya d'impulsar la projecció de Catalunya a l'exterior i promoure els seus interessos en aquest àmbit, així com de portar a terme accions amb projecció exterior que derivin directament de les seves competències (article 193).

Aquesta projecció internacional, que es podrà dur a terme directament o per mitjà dels òrgans de l'Administració general de l'Estat, es veu desenvolupada en diverses disposicions estatutàries específiques relatives, més concretament, a la participació en organismes internacionals, a l'establiment d'oficines a l'exterior, o a la cooperació al desenvolupament, regional i territorial (articles 194, 197 i 198). De manera especial, i a títol més instrumental, cal indicar que l'article 199 preveu l'impuls i coordinació de les accions exteriors dels ens locals i dels organismes i altres ens públics de Catalunya, i l'article 200 estableix que la Generalitat ha de promoure la projecció internacional de les organitzacions socials, culturals i esportives de Catalunya i, si escau, llur afiliació a les entitats afins d'àmbit internacional.

---

<sup>22</sup>.- L'Estatut valencià del 2006 serveix de model a bona part de les regulacions ulteriors: al seu art. 61.1 es refereix a la "Delegació a Brussel·les" com "òrgan administratiu de representació, defensa i promoció dels seus interessos multisectorials davant les institucions i òrgans de la Unió Europea". És el que passa amb els Estatuts d'Aragó (art. 92.2) i d'Andalusia (art. 236), el qual afegeix la tasca de "recabar informació y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos". L'Estatut de Castella i Lleó adopta una fórmula de síntesis de les anteriors. L'article 61.5 de l'Estatut de la Comunitat Valenciana menciona, de forma original, la creació per llei d'un "Comitè Valencià per als Assumptes Europeus", amb la missió d'"assessorar i realitzar estudis i propostes per millorar la participació en les qüestions europees i plantejar accions estratègiques de la Comunitat Valenciana". Per últim, l'Estatut de les Illes Balears (art. 107) es refereix en plural i de forma menys concreta a "delegacions o oficines de representació davant la Unió Europea", a les que s'encarrega també, sense més, la precisió de "millorar l'exercici de les seves competències i promoure adequadament els seus interessos".

<sup>23</sup>.- Així a l'article 67.3. c) de l'Estatut de la Comunitat Valenciana, on sí s'especifica que el President de la Comunitat serà el representant de la Comunitat Valenciana al Comitè; i l'article 63,2 de l'Estatut de Castella i Lleó el qual es limita a assenyalar que la Junta proposarà a l'Estat la designació de representants al Comitè de conformitat amb les normes que ho regulin.

<sup>24</sup>.- Comentaris específics a aquestes disposicions es poden trobar en X. PONS RAFOLS, E. SAGARRA TRÍAS, *La acció exterior de la Generalitat ...*, op. cit.; C. GARCÍA SEGURA, S. MORGADÉS GIL, A.J. RODRIGO HERNÁNDEZ, "Las relaciones exteriores de la Generalitat en el Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006", *Anuario de Derecho Internacional*, vol. 22, 2006, pp. 23-52; i C. GARCÍA SEGURA, J. VAQUER FARNÉS, "La acción exterior de la Generalidad de Cataluña ante la reforma del Estatuto de autonomía", en R. GARCÍA PÉREZ, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, ed. Tecnos, Madrid 2009, pp. 147-178.



D'altra banda, els articles 195 i 196 del l'Estatut preveuen tant la capacitat de la Generalitat per celebrar acords de col·laboració en l'àmbit de les seves competències, com els diversos mecanismes de participació de la Generalitat en la celebració de tractats internacionals que, en aquest sentit -i com veurem més endavant-, constitueixen una evolució de les insuficients previsions de l'Estatut de 1979. Així, l'article 196 preveu que el Govern de l'Estat ha d'informar prèviament la Generalitat sobre els actes de subscripció dels tractats que afectin d'una manera directa i singular les competències de Catalunya i que la Generalitat -Govern i Parlament- hi podrà formular les observacions que consideri pertinents; a més, si es tracta de tractats que afecten Catalunya d'una manera directa i singular, la Generalitat pot sol·licitar al Govern que integri representants de la Generalitat en les delegacions negociadores; en tercer lloc, la Generalitat pot sol·licitar al Govern la subscripció de tractats internacionals en matèries de la seva competència; i, finalment, la Generalitat ha d'adoptar les mesures necessàries per a executar les obligacions derivades dels tractats i els convenis internacionals dels que Espanya sigui part en l'àmbit de les seves competències.

Aquest conjunt de disposicions, amb el respecte dels límits constitucionals fixats pel Tribunal Constitucional, permeten concebre l'acció exterior i les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea d'una manera dinàmica i evolutiva, que haurà també de coordinar-se, en allò que sigui necessari, amb l'acció exterior de l'Estat. En aquest sentit, i en l'estadi actual de l'ordenament jurídic, hi ha encara suficient marge jurídic, dins del marc constitucional, per explorar i evolucionar en aquesta dimensió, satisfent així les aspiracions a majors dosis d'autogovern i de participació en la formulació de la política exterior i de la voluntat convencional de l'Estat. Les disposicions de l'Estatut de 2006 es revelen, doncs, com disposicions que encaixen perfectament amb el marc constitucional, però que tampoc esgoten totes les possibilitats i l'evolució futura que l'acció exterior i les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea poden acabar tenint.

Això s'ha vist confirmat per la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010 en relació amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Més enllà de les disposicions que va declarar inconstitucionals o que va interpretar i de la polèmica juridicopolítica conseqüent, als efectes que ara ens interessin val a dir que el Tribunal va reconèixer la constitucionalitat de totes les disposicions d'aquests dos capítols de l'Estatut que havien estat impugnades pels diputats del Partit Popular <sup>25</sup>. El Tribunal va descartar tots els motius d'impugnació presentats, avalant així la constitucionalitat de les disposicions estatutàries pertinents, si bé, d'una banda, va deixar alguns aspectes sense acabar de clarificar <sup>26</sup> i, d'altra banda, no es va estar de reiterar un aspecte plenament consolidat en la jurisprudència constitucional sobre l'abast de la noció de relacions internacionals i sobre els límits de l'actuació exterior de les Comunitats

<sup>25</sup> .- Concretament, els diputats del Partit Popular havien impugnat, totalment o parcialment, els següents articles d'aquests dos Capítols: 184, 185, 186, 187, 188, 189, 191, 195, 198, 199 i 200. Vid. els comentaris sobre aquests aspectes de la STC 31/2010 en A. OLESTI RAYO, "Les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea" i X. PONS RAFOLS, "L'acció exterior de la Generalitat en la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya", ambdós en *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, pp. 404-408 i pp. 409-414 respectivament. També A.M. CARMONA CONTRERAS, "Las relaciones de Cataluña con la Unión Europea en la STC 31/2010. El Estatuto de Autonomía, ¿una norma sin atributos?", *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 13, 2011.

<sup>26</sup> .- Per exemple, sobre el què cal entendre per "interessos" de Catalunya o sobre la precisa naturalesa jurídica dels acords de col·laboració que pot celebrar la Generalitat (vid. els comentaris al respecte de X. PONS RAFOLS, "L'acció exterior de la Generalitat en la sentència ..", *op. cit.*, pp. 412-413).

Autònomes<sup>27</sup>; reiteració que li permetia al Tribunal insistir -ni que l'Estatut no ho qüestionés i, per tant, es tracta d'una consideració que s'ha de llegir més en clau preventiva- tant en la competència de coordinació de l'Estat sobre les activitats de projecció exterior de les Comunitats Autònomes com en la supeditació a la normativa que pugui dictar l'Estat en l'exercici de la competència que li reserva l'article 149.1.3 de la Constitució.

## 2. Elements jurídicopolítics de l'acció exterior i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea.

Establerta la constitucionalitat de les disposicions estatutàries en matèria d'acció exterior i de relacions de la Generalitat amb la Unió Europea, correspon ara abordar alguns aspectes essencials, en termes jurídicopolítics, d'aquesta acció exterior i d'aquestes relacions amb la Unió Europea. A tal efecte, abordarem, en primer lloc, les característiques essencials i la virtualitat d'aquestes "competències"<sup>28</sup> que configuren l'"acció exterior" de la Generalitat per tal de veure si determinen l'existència d'un cert "poder exterior" de la Generalitat. A continuació, ens referirem als principis rectors que han d'informar i regir aquesta actuació exterior de la Generalitat de conformitat amb el mateix Estatut d'autonomia i la resta de l'ordenament jurídic. En tercer lloc, abordarem les relacions de col·laboració i coordinació amb l'Estat que deriven del principi d'unitat d'acció exterior de l'Estat. Ens ocuparem, per últim, de la coordinació executiva en aquesta matèria en el sí del Govern i de l'Administració de la Generalitat.

### A) Característiques essencials.

Com hem indicat, es tracta ara d'analitzar l'abast, virtualitat i característiques essencials d'aquestes competències de la Generalitat en matèria d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea. En el fons, constitueix la delimitació del contingut jurídicopolític de la competència en aquest àmbit o, dit d'altra manera, de l'abast de l'acció exterior de la Generalitat. S'ha d'advertir que no hi ha una competència específica en el llistat de matèries del Títol IV de l'Estatut ni tampoc se'n parla en el Títol II, de les institucions d'autogovern. En canvi, la matèria internacional es abordada en el Títol V dedicat a les relacions institucionals; per tant, s'incorpora a l'Estatut des de la perspectiva de la dimensió relacional de l'autonomia.

1. El primer que cal indicar, en aquest sentit, és que l'exercici de la competència en matèria d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea és -com d'altra banda passa sempre en l'acció de govern- una **opció de caràcter polític**, les orientacions, l'extensió o la intensitat de la qual respon sempre a consideracions i criteris de caràcter polític. Sota aquesta perspectiva, des de l'inici del règim autònom, els diferents governs de la Generalitat han expressat sempre la seva voluntat política d'obrir i projectar Catalunya cap a l'exterior. De manera més tímida o més agosarada, amb més o menys ambició, amb més o menys agenda internacional, aquest és un fil conductor dels diferents Governos de la Generalitat de Catalunya.

Això s'ha anat traduint en els diversos Plans de Govern per les successives legislatures i, de manera especial -per ser la primera vegada que es feia aquest esforç- amb l'aprovació per part

<sup>27</sup>.- Vid., en especial, els fonaments jurídics 116, 125, 126 i 127 de la Sentència 31/2010.

<sup>28</sup>.- No és una competència inclosa en el llarg llistat del Títol IV de l'Estatut. Com s'ha vist, les disposicions sobre l'acció exterior i les relacions amb la Unió Europea apareixen regulades en el Títol V dedicat a les relacions institucionals de la Generalitat.

del Govern de la Generalitat el 9 de març de 2010 del Pla d'Acció Exterior del Govern de Catalunya 2010-2015 <sup>29</sup>. És el primer document de planificació estratègica concebut específicament per orientar l'acció exterior. En aquest Pla, la missió del Govern en acció exterior es concretava en l'objectiu de

“[F]er de Catalunya un actor global responsable, eficaç, influent i de prestigi, que orienta la seva acció exterior d'acord amb els seus valors en defensa dels interessos i la promoció del progrés i el benestar de la societat catalana, en el marc de la construcció d'un ordre global més just i solidari.” <sup>30</sup>

Aquest objectiu general es detallava, al seu torn, en cinc objectius estratègics: 1. Exercir plenament les competències estatutàries en acció exterior; 2. Posicionar Catalunya com un actor de referència per a d'altres governs, organismes internacionals i xarxes de cooperació interregional; 3. Desplegar una estratègia de diplomàcia pública; 4. Promoure la internacionalització socioeconòmica de Catalunya; i 5. Consolidar Catalunya com un actor internacional compromès, responsable i solidari. Aquests objectius estratègics, pel seu costat, es desplegaven en objectius operatius i actuacions prioritàries.

Ara bé, tot valorant l'elaboració del Pla com una acció encomianlbe, s'ha d'entendre en el seu context polític, el període del Govern del President Montilla <sup>31</sup>. Posteriorment, l'actual Govern de la Generalitat va incorporar l'àmbit de la “Projecció exterior” com un dels 64 àmbits agrupats en 8 eixos del seu Pla de Govern 2011-2014, aprovat el 3 de maig de 2011 <sup>32</sup>. En aquest mateix ordre d'idees, quan la Vicepresidenta del Govern, Joana Ortega, va presentar a la Comissió d'Acció Exterior i de la Unió Europea del Parlament els objectius i les actuacions en matèria de política internacional es va limitar a indicar, en relació amb el Pla de l'Acció Exterior i en resposta a les preguntes de diversos diputats, que era una bona eina, que hauria de modificar-se i adequar-se a la nova estructura de la Secretaria d'Afers Exteriors i que hauria de ser revalidat i actualitzat per tots els departaments del Govern <sup>33</sup>. És més, sense cenyir-se a la missió o als objectius estratègics definits en el Pla, la Vicepresidenta del Govern va presentar els tres grans objectius de la política exterior que vol desenvolupar l'actual Govern de la Generalitat referint-se a:

“Primer, assolir una acció exterior eficaç, coherent i coordinada amb el conjunt d'actors que actuen a l'escenari internacional, siguin aquests governs, ens locals, societat civil, mitjans o líders d'opinió. Segon, posicionar els interessos de Catalunya

<sup>29</sup> .- El document del Pla està disponible a [http://www20.gencat.cat/docs/Departament\\_de\\_la\\_Vicepresidencia/0-WEB\\_AEC\\_CHCC/Afers\\_Exteriors\\_Cooperacio/Documents/PAEC/100315\\_PAEGC\\_versio\\_web.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/Departament_de_la_Vicepresidencia/0-WEB_AEC_CHCC/Afers_Exteriors_Cooperacio/Documents/PAEC/100315_PAEGC_versio_web.pdf) consultat el novembre de 2011.

<sup>30</sup> .- *Ibid.*, p. 34.

<sup>31</sup> .- Sobre l'actuació exterior durant aquesta legislatura, el Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació del Departament de la Vicepresidència va elaborar també el seu *Balanc de l'acció exterior del Govern de Catalunya 2007-2010*, disponible a [http://www20.gencat.cat/docs/Departament\\_de\\_la\\_Vicepresidencia/0-WEB\\_AEC\\_CHCC/Afers\\_Exteriors\\_Cooperacio/Documents/BALANC%20ACCIO%20EXTERIOR/balanc\\_accio\\_exterior.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/Departament_de_la_Vicepresidencia/0-WEB_AEC_CHCC/Afers_Exteriors_Cooperacio/Documents/BALANC%20ACCIO%20EXTERIOR/balanc_accio_exterior.pdf) consultat el novembre de 2011.

<sup>32</sup> .- El Pla de Govern 2011-2014 s'articula a l'entorn de 8 grans eixos que agrupen 64 àmbits i es concreten en 474 objectius (onze dels quals ho són de l'àmbit “Projecció exterior”). Vid. el text complet del Pla de Govern disponible a [http://www.gencat.cat/pladegovern/cat/2011\\_2014/PdG\\_2011\\_2014.pdf](http://www.gencat.cat/pladegovern/cat/2011_2014/PdG_2011_2014.pdf), consultat el novembre de 2011.

<sup>33</sup> .- Vid. la intervenció de resposta en la sessió de 7 d'abril de 2011 de la Comissió d'Acció Exterior i de la Unió Europea, *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, Sèrie C, núm. 56, p. 21.

al món reforçant les relacions amb altres governs, organismes multilaterals, xarxes de cooperació, fent especial incís en la participació a la Unió Europea. I tercer, i no menys important, consolidar Catalunya com a actor de referència en la cooperació i el desenvolupament”<sup>34</sup>.

2. Un cop subratllat, com acabem de fer, el caràcter d'opció política de l'acció exterior de la Generalitat, cal indicar també, en segon lloc, que, a partir de les disposicions de l'Estatut d'autonomia de 2006, el fet que la Generalitat de Catalunya pugui desenvolupar una acció exterior ja no deriva tant sols d'una pràctica política, més o menys establerta i consolidada, sinó que té un **caràcter obligatori** i configura un àmbit d'actuació de la Generalitat **legalment establert** en la màxima norma institucional de Catalunya, **l'Estatut d'autonomia**. Així es dedueix clarament del que disposa l'article 193 de l'Estatut que, d'una banda, estableix el caràcter obligatori de les polítiques d'impuls i foment de la projecció de Catalunya a l'exterior i de promoció dels seus interessos; i, d'altra banda, afirma la capacitat de la Generalitat per portar a terme accions amb projecció exterior que derivin directament de les seves competències<sup>35</sup>. D'aquesta manera es concreta també el principi general de l'autonomia i de l'autogovern, que constitueix el fonament polític i jurídic principal de l'Estatut.

Sobre la base d'aquesta premissa normativa, entenem que caldrà determinar necessàriament com s'ha de fer, amb quin nivell de cooperació amb el Govern de l'Estat, a través de quins tipus d'acords, en quin marc jurídic i amb quins procediments institucionals. Apareix així una doble dialèctica indissoluble: afirmada la capacitat d'acció exterior de la Generalitat (i, en general, de les Comunitats Autònomes), aquesta s'ha d'entendre, tanmateix, dins del marc constitucional, amb els límits fixats pel Tribunal Constitucional, i subjecta al principi de lleialtat institucional mútua amb el Govern de l'Estat.

Així, d'una banda, com ja hem dit, en la Sentència 31/2010, el Tribunal Constitucional va reiterar consideracions ja formulades en altres pronunciaments i va afirmar, de nou, que

*“c) [S]in pretender una descripción exhaustiva de la reserva a favor del Estado del art. 149.1.3 CE, este Tribunal ha identificado como algunos de los elementos esenciales que conforman su contenido los relativos a la celebración de tratados (ius contrahendi), a la representación exterior del Estado (ius legationis), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado; en otras palabras, las relaciones internacionales objeto de la reserva*

<sup>34</sup> .- *Ibid.*, pp. 7 i ss. La Vicepresidenta va desenvolupar la seva presentació a partir dels set eixos següents: la coordinació de l'acció exterior; la necessitat d'estructurar i focalitzar les relacions exteriors del Govern d'acord amb les prioritats geogràfiques i sectorials dels interessos catalans; la participació de Catalunya a les organitzacions internacionals d'acord amb els nostres interessos i amb allò que Catalunya pot aportar al multilateralisme, i el posicionament de Catalunya com a actor de primer ordre en el marc de la Unió Europea; el lideratge de les xarxes de cooperació territorial més rellevants per als interessos de Catalunya, tant europees com a escala mundial; reforçar la capitalitat mediterrània de Barcelona i impulsar i donar suport a l'activitat relacionada amb la política i els projectes euromediterranis i, finalment, consolidar Catalunya com a actor de referència en la cooperació al desenvolupament.

<sup>35</sup> .- L'article 193 resulta clau i opera com a disposició paraigua per la qual cosa creiem oportú reproduir-lo: “1. La Generalitat ha d'impulsar la projecció de Catalunya a l'exterior i promoure els seus interessos en aquest àmbit, respectant la competència de l'Estat en matèria de relacions exteriors. 2. La Generalitat té capacitat per a portar a terme accions amb projecció exterior que derivin directament de les seves competències, sia de manera directa, sia per mitjà dels òrgans de l'Administració general de l'Estat”.

*contenida en el art. 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional, lo que supone, necesariamente, que las actividades con proyección exterior que pueden llevar a cabo las Comunidades Autónomas deben entenderse limitadas a aquellas que no impliquen el ejercicio de un ius contrahendi, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a los poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales. Y, en fin, [d)] dentro de la competencia estatal se sitúa la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que corresponde en exclusiva al Estado.”<sup>36</sup>*

3. D'altra banda, com dèiem, cal articular les **relacions de coordinació i col·laboració amb l'Estat**. Al marge del que veurem tot seguit sobre la unitat d'acció exterior de l'Estat i les competències de la Generalitat, respecte d'aquesta consideració hi ha un primer principi de caràcter general que presideix tot l'entramat estatutari i que és el **principi de lleialtat institucional mútua**, que es complementa amb un altre principi general “segons el qual la Generalitat és Estat”<sup>37</sup>. Aquest principi de lleialtat institucional mútua, originari del dret constitucional alemany i que va ser assumit per la jurisprudència del Tribunal Constitucional<sup>38</sup>, i després per la legislació estatal<sup>39</sup>, està expressament previst en l'article 3.1 de l'Estatut, que el configura com un dels principis que fonamenten les relacions de la Generalitat amb l'Estat. El principi incorpora necessàriament el mutu reconeixement i respecte de les competències respectives de la Generalitat i de l'Estat, i el canal de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat com a marc general i permanent de relació. En aquest mateix sentit, l'article 193.1, a l'establir el principi general de l'obligatorietat de la projecció exterior de Catalunya, preveu que l'impuls que faci la Generalitat d'aquesta projecció exterior es farà tot “respectant la competència de l'Estat en matèria de relacions exteriors”.

En l'apartat 2 d'aquest mateix article 193 s'hi fa també referència indirecta quan s'estableix que la capacitat de la Generalitat per portar a terme accions amb projecció exterior que derivin de les seves competències s'exercirà “sia de manera directa, sia per mitjà dels òrgans de l'Administració general de l'Estat”. De manera semblant, l'article 195, en relació amb els acords de col·laboració que pugui subscriure la Generalitat, preveu que “[A]mb aquesta finalitat, els òrgans de representació exterior de l'Estat han de prestar el suport necessari a les iniciatives de la Generalitat”. En aquest sentit, per tant, a més del respecte mutu de les competències respectives, la lleialtat institucional implica també la col·laboració entre l'Administració de la Generalitat i l'Administració general de l'Estat, que s'haurà de concretar en mecanismes tant de caràcter bilateral com de caràcter multilateral.

<sup>36</sup>.- Fonament Jurídic 125, *in fine*.

<sup>37</sup>.- L'article 3.1 de l'Estatut estableix que “[L]es relacions de la Generalitat amb l'Estat es fonamenten en el principi de la lleialtat institucional mútua i es regeixen pel principi general segons el qual la Generalitat és Estat, pel principi d'autonomia, pel de bilateralitat i pel de multilateralitat”.

<sup>38</sup>.- STC 64/1990.

<sup>39</sup>.- Article 4 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú (BOE de 27 de novembre de 1992), en la versió modificada per la Llei 4/1999, de 13 de gener (BOE de 14 de gener de 1999).

4. Un altre tret característic essencial de l'acció exterior de la Generalitat i de les relacions amb la Unió Europea, en tercer lloc, gira entorn a la idea del **caràcter pràctic, evolutiu i molt sovint informal d'aquesta actuació internacional**. Ja hem dit que en el seu inici es va fer sense habilitació legal expressa i, per tant, sobre bases pràctiques que, fins al moment, han donat resultats prou satisfactoris. Amb l'Estatut d'autonomia del 2006 ens trobem amb aquest procés de consolidació a nivell estatutari d'una pràctica ben establerta, i les noves disposicions permeten ordenar i regular millor tota l'acció exterior i el desplegament institucional internacional de la Generalitat però, malgrat això, continuen havent-hi molts elements de caire informal, que poden ser extraordinàriament útils, però que resulten irreductibles a normes i principis jurídics. Aquestes vies informals es verifiquen, especialment, en la presència i participació de la Generalitat en fòrums i instàncies internacionals diverses, on més que un reconeixement formal de participació -difícil d'obtenir- s'opta per aspirar a assegurar una certa influència, ni que sigui de manera informal.

5. Alguns d'aquests elements de caire informal tenen a veure també amb la **multiplicació d'entitats i òrgans de tipus divers** relacionats amb l'acció exterior i les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea i que podem englobar -per bé que no completament- sota la cobertura legal general del que anomenem Administració institucional de la Generalitat, que serà objecte d'estudi en el Capítol IV. Ara bé, d'aquesta multiplicació d'entitats i òrgans es deriva, al nostre entendre, una general confusió, una important complexitat institucional i moltes dificultats en la coordinació i en el maneig i anàlisi de les diferents entitats i de les seves funcions. Tanmateix, atenent a totes les circumstàncies legals i fàctiques que envolten l'acció exterior de la Generalitat, tant en el pla espanyol com, especialment, en el mateix pla internacional, no hi ha dubte que els mecanismes d'actuació informal permeten avenços i assoliment d'objectius que, en altre cas, resultaria impossible d'assolir.

6. A aquest aspecte s'hi afegeix un altre que, molt sovint, en resulta també complementari, i que és el de la **col·laboració publicoprivada**, és a dir, el de la recerca -que es fa ja des dels mateixos inicis de l'actuació exterior de la Generalitat- de la complicitat i el suport del sector privat, de les empreses i del teixit industrial, del món de les organitzacions no governamentals, dels sectors acadèmics i, en definitiva, de la societat civil catalana, de llarga "tradició cívica i associativa", tal com diu el mateix preàmbul de l'Estatut. Així -com veurem en el Capítol IV- diverses de les entitats que configuren l'Administració institucional de la Generalitat amb competències en matèria d'acció exterior o de relacions amb la Unió Europea varen néixer i s'han desenvolupat sota aquesta perspectiva d'associar a l'acció de la Generalitat a la societat civil i, especialment, els sectors privats afectats en la matèria, ja sigui la promoció comercial, la promoció turística o el *lobby* davant les institucions europees.

7. Un altre tret característic de l'acció exterior i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea que creiem oportú subratllar és el del **caràcter essencialment governamental** de l'acció exterior o, dit d'altra manera, del paper residual, a cops invisible, del Parlament de Catalunya en matèria d'acció exterior. Es tracta d'un tret característic que accentua intensament el mateix que passa amb l'acció exterior de l'Estat, en la mesura que l'article 97 de la Constitució estableix com una de les funcions del Govern la de dirigir la política exterior<sup>40</sup>. És cert que les cambres legislatives controlen l'acció del Govern, poden establir les

<sup>40</sup> .- Exactament, l'article 97 estableix que "El Govern dirigeix la política interior i l'exterior, l'Administració civil i militar i la defensa de l'Estat. Exerceix la funció executiva i la potestat reglamentària d'acord amb la Constitució i amb les lleis".

orientacions polítiques generals i, en el cas dels tractats internacionals -segons els articles 93 i 94.1 de la Constitució-, han d'autoritzar-ne la manifestació del consentiment per part de l'Estat, però no hi ha dubtes que, en la pràctica, es configura un paper secundari en relació amb el paper principal que assumeix el Govern de l'Estat.

Si això és així, en general, des de la perspectiva estatal, el contrast resulta encara més agreujat des del pla d'una Comunitat Autònoma, en el nostre cas la Generalitat<sup>41</sup>. En efecte, per molt que l'Estatut estableixi -com no podia ser d'altra manera- que el Parlament representa al poble de Catalunya, en els dos capítols de l'Estatut dedicats a les relacions amb la Unió Europea i a l'acció exterior està molt més disminuït encara el paper, pràcticament residual a aquests efectes, del Parlament. És cert que en l'Estatut no hi ha cap disposició que digui expressament que la direcció de l'acció exterior correspon al Govern com la de l'article 97 de la Constitució, però sí que es deixa clar -estatutàriament- que és el Govern el que té la direcció de l'acció política i de l'Administració de la Generalitat<sup>42</sup> i que el President té la més alta representació de la Generalitat, dirigeix l'acció de govern i la representació ordinària de l'Estat a Catalunya<sup>43</sup>. Abundant en aquestes dimensions, la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern<sup>44</sup> estableix, d'una banda, que correspon al president de la Generalitat la direcció de l'acció del Govern, establint i desenvolupant les directrius generals de l'acció de govern, així com impulsar i coordinar l'activitat dels departament per a l'aplicació de les directrius generals de l'acció de govern<sup>45</sup>; i, de l'altra, que correspon al Govern dirigir l'acció política i l'Administració de la Generalitat en el marc d'aquestes directrius generals<sup>46</sup>. A les esmentades atribucions del president cal afegir-hi la funció de més alta representació de la Generalitat que li escau com a president, la qual també es projecta en l'actuació exterior<sup>47</sup>.

Més concretament, totes les disposicions contingudes en els dos capítols de l'Estatut objecte d'aquest estudi en relació amb l'acció exterior i les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea es concreten, per la pròpia naturalesa de les coses -llevat de quatre matisacions-, en competències i actuacions que durà o haurà de dur a terme, fonamentalment, el Govern de la Generalitat, ja siguin de projecció exterior i de participació en termes generals, ja siguin més específiques en relació amb oficines o accions davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea. El Parlament de Catalunya sols es menciona, d'una banda, en relació amb la possibilitat que pugui dirigir al Govern de l'Estat i a les Corts Generals observacions en relació a la revisió dels tractats de la Unió Europea (article 185.1) o al Govern de l'Estat respecte dels tractats que afectin d'una manera directa i singular les competències de Catalunya (article 196.1); d'altra banda, en relació amb la possibilitat de dirigir al Govern de l'Estat i a les Corts Generals observacions i propostes sobre iniciatives i propostes presentades davant la Unió Europea (article 186.4); i, finalment, l'article 187.4 que preveu que el Parlament pugui establir relacions amb el Parlament Europeu en àmbits d'interès comú.

<sup>41</sup> - Sobre el paper dels parlaments autonòmics davant l'acció exterior vid. A.D. ARRUFAT CÀRDAVA, *Asambleas Autonómicas y Acción Exterior*, op. cit., en especial pp. 89 i ss.

<sup>42</sup> - Article 68 de l'Estatut.

<sup>43</sup> - Article 67.1 de l'Estatut.

<sup>44</sup> - DOGC 5256, de 12 de novembre de 2008.

<sup>45</sup> - Article 12 de la Llei 13/2008.

<sup>46</sup> - Article 26 de la Llei 13/2008.

<sup>47</sup> - Imma Folchi esmenta entre les funcions que li corresponen com la més alta representació de la Generalitat les de mantenir les relacions en l'àmbit internacional i signar els convenis i acords amb les Comunitats Autònomes. Com a cap de Govern, defineix el programa polític del Govern i dirigeix la política general. Vid. M. BARCELÓ i J. VINTRÓ (coord.), *Dret Públic de Catalunya*, Atelier, Barcelona 2008, pp. 329-330.

Com veurem més endavant, respecte al règim dels acords de col·laboració i dels tractats internacionals, i per comparació amb les Cambres legislatives espanyoles, la presència del Parlament de Catalunya resulta, doncs, pràcticament residual.

Tot això, per suposat, no és obstacle per a que el Parlament de Catalunya, ja sigui en Ple o en la corresponent Comissió d'Acció Exterior i de la Unió Europea o en la Comissió de Cooperació i Solidaritat <sup>48</sup>, exerceixi les genèriques funcions d'orientació i de control polític de l'acció del Govern. En tot cas, val a dir també que en l'àmbit concret de la cooperació al desenvolupament, la Llei 26/2001, de cooperació al desenvolupament <sup>49</sup>, estableix que correspon al Parlament formular la política de cooperació al desenvolupament, en la mesura que és el Parlament el que té l'atribució d'aprovar el Pla director que presentarà l'Administració de la Generalitat i és qui ha de conèixer i debatre els plans anuals de cooperació al desenvolupament <sup>50</sup>.

8. Un darrer tret característic particular de l'acció exterior de la Generalitat és el relacionat amb el **tractament especial de les comunitats catalanes de l'exterior**, esteses per tot el món especialment en la segona meitat del segle XIX i en la primera meitat del segle XX, i amb una llarga tradició associativa. En aquest sentit, l'article 27.4 de l'Estatut d'autonomia de 1979 ja preveia la possibilitat de sol·licitar al Govern de l'Estat la subscripció de tractats internacionals que permetessin l'establiment de relacions culturals amb els Estats on s'integrin o resideixin aquells territoris i comunitats. De manera semblant, i molt més evolucionat, l'article 13 de l'Estatut d'autonomia de 2006 estableix que

“La Generalitat, en els termes establerts per la llei, ha de fomentar els vincles socials, econòmics i culturals amb les comunitats catalanes a l'exterior i els ha de prestar l'assistència necessària. Amb aquesta finalitat, la Generalitat, segons que correspongui, pot formalitzar acords de cooperació amb les institucions públiques i privades dels territoris i els països on es troben les comunitats catalanes a l'exterior i pot sol·licitar a l'Estat la subscripció de tractats internacionals sobre aquesta matèria”.

En aquest sentit, sota la doble perspectiva de prestar-los-hi assistència i, si escau, de sol·licitar a l'Estat la subscripció de tractats internacionals, les relacions amb les comunitats catalanes de l'exterior s'han situat, des del primer moment, sota l'òrbita de la unitat directiva responsable de l'acció exterior i, actualment, és una funció atribuïda a la Secretaria d'Afers Exteriors <sup>51</sup>. Es tracta d'una perspectiva absolutament lògica i perfectament comparable -amb totes les diferències existents que no defugim- amb l'actuació del Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació en relació al conjunt dels espanyols que resideixen a l'estranger; en tot cas, des de la perspectiva catalana, a més de donar suport als catalans residents a l'exterior, es prima també el promoure Catalunya i la llengua i cultura catalana entre la societat civil de l'Estat on resideixin aquestes comunitats i, a tal efecte, la Generalitat estableix l'adequat suport.

<sup>48</sup> .- Comissions que, a més, no són comissions legislatives ni creades pel reglament o per llei, sinó tant sols comissions de seguiment.

<sup>49</sup> .- DOGC 3551, d'11 de gener de 2002.

<sup>50</sup> .- Article 8.5 i article 9.4 respectivament de la Llei 26/2001.

<sup>51</sup> .- Vid. article 45.1.h) del Decret 325/2011 (DOGC 5867, de 28 d'abril de 2011).



El desenvolupament d'aquesta específica dimensió es va dur a terme mitjançant la Llei 18/1996, de 27 de setembre <sup>52</sup>, de relacions amb les comunitats catalanes a l'exterior, on es fixava l'objectiu general de

“regular el suport, la coordinació i la intensificació de les relacions de la Generalitat, de la societat catalana i de les seves institucions amb les comunitats catalanes establertes fora del territori de Catalunya i llurs entitats, per a canalitzar les aportacions dels col·lectius catalans de l'exterior a la dinàmica de la societat catalana”  
<sup>53</sup>

La Llei regula, per tant, el suport, financer i d'altre tipus, de la Generalitat a aquestes entitats, casals, associacions o entitats d'altres tipus i els drets dels membres de les comunitats catalanes i d'aquestes entitats. Estableix, així mateix, un Registre de Casals, a més de crear un Consell de Comunitats Catalanes, com a òrgan assessor i col·legiat de consulta i participació externa dels casals, les agrupacions i els centres catalans d'arreu del món. La Llei preveu, específicament, un desenvolupament de les previsions del llavors article 27.4 de l'Estatut d'autonomia de 1979, però que segueix tenint emparament estatutari, en un doble sentit: d'una banda, es preveu que la Generalitat pugui sol·licitar al Govern espanyol que faci els tractats internacionals que permetin l'establiment de relacions culturals amb altres Estats, per tal de salvaguardar la cultura catalana i, particularment, la llengua catalana a l'exterior; i, d'altra banda, que pugui sol·licitar la celebració de tractats internacionals amb altres Estats on hi hagi comunitats catalanes establertes, amb l'objectiu de donar-los l'assistència necessària, evitar la pèrdua o l'afebliment de llur vinculació amb Catalunya i, si escau, facilitar-los el dret al retorn <sup>54</sup>. Es tracta de disposicions, però, que no han tingut desenvolupaments posteriors en la mateixa mesura que, com acabem d'indicar, els membres de les comunitats catalanes a l'exterior que tinguin la condició de nacionals espanyols gaudiran igualment, com qualsevol espanyol, de l'assistència diplomàtica i consular de l'Estat <sup>55</sup>.

Als nostres efectes, n'hi ha prou en assenyalar que la Llei es va desenvolupar mitjançant el Reglament de relacions amb les comunitats catalanes de l'exterior, que figura en l'annex del Decret 118/1998, de 26 de maig <sup>56</sup>, modificat posteriorment pel Decret 357/2000, de 7 de novembre <sup>57</sup>, i que en ambdós decrets les competències sobre reconeixement de casals i comunitats, inscripció, registre, organització del registre, expedició de carnets, informació, col·laboració i relació amb el Consell de Comunitats Catalanes corresponien a la unitat directiva responsable de l'acció exterior de la Generalitat, en aquell moment -com veurem en el Capítol II- la Direcció General de Relacions Exteriors. Finalment, val a dir que aquesta percepció en relació amb les comunitats catalanes a l'exterior està vinculada també al retorn dels catalans emigrats i de la seva descendència, qüestió que, dins dels paràmetres de la legislació espanyola, fou objecte de la Llei 25/2002, de 25 de novembre <sup>58</sup>, de mesures de

<sup>52</sup> .- DOGC 2300, de 31 de desembre de 1996.

<sup>53</sup> .- Article 1 de la Llei.

<sup>54</sup> .- Articles 24 i 25 de la Llei.

<sup>55</sup> .- Amb l'àmplia definició que en fa l'article 4 de la Llei, però sense incorporar aquelles persones que, com diu la Llei, se senten simplement vinculades a Catalunya, a la seva llengua, a la seva cultura o a la seva personalitat nacional.

<sup>56</sup> .- DOGC 2652, de 3 de juny de 1998.

<sup>57</sup> .- DOGC 3265, de 14 de novembre de 2000. Bàsicament aquest Decret va modificar el Reglament per adscriure les actuacions respecte de les comunitats catalanes a l'exterior al Departament de Governació i Relacions Institucionals que tenia llavors adscrita, al seu torn, la Direcció General de Relacions Exteriors.

<sup>58</sup> .- DOGC 3776, de 5 de desembre de 2012.

suport al retorn dels catalans emigrats i llurs descendents, establint un pla de suport i ajuda al retorn.

## B) Els principis rectors.

En l'Estatut d'autonomia no hi ha cap disposició que estableixi els principis que han de regir, específicament, l'acció exterior de la Generalitat i que podria estar tant en el Títol preliminar o en el Títol Primer ("Drets, deures i principis rectors") com en el Títol V, Capítol II ("Relacions de la Generalitat amb la Unió Europea") o Capítol III ("Acció exterior de la Generalitat"). És a dir, no hi ha disposicions específiques com, per exemple, les dels articles 3.5 i 21 del Tractat de la Unió Europea -i, en relació amb aquests, l'article 205 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea - que estableixen expressament que en les seves relacions amb la resta del món, la Unió Europea afirmarà i promourà uns determinats valors i es basarà en els principis que han inspirat la seva creació i que pretén fomentar en la resta del món <sup>59</sup>.

Tampoc la Constitució espanyola preveu de manera expressa cap disposició sobre quins haurien de ser els principis sobre els que haurien de basar-se les relacions internacionals d'Espanya. En el procés d'elaboració de la Constitució es va considerar, finalment, que era suficient una referència als principis rectors de l'acció exterior de l'Estat en el preàmbul de la Constitució <sup>60</sup>. En aquest sentit, el preàmbul estableix que la nació espanyola proclama, entre d'altres, la seva voluntat de "[C]ol·laborar a l'enfortiment d'unes relacions pacífiques i de cooperació eficaç entre tots els pobles de la Terra". Malgrat aquesta escassa referència, entenem que un Estat democràtic com Espanya, membre de les Nacions Unides i de la Unió Europea, compromès internacionalment amb els propòsits i objectius d'aquests dues organitzacions, ha d'inspirar necessàriament la seva actuació exterior amb els principis i valors fonamentals del sistema jurídic internacional <sup>61</sup>. En aquest sentit, entenem que un dels aspectes que hauria d'incorporar-se en un futur desenvolupament legislatiu de l'acció exterior -tant per part de l'Estat com de la mateixa Generalitat- seria la enunciació dels valors i principis que inspiren e informen l'activitat internacional.

Tanmateix, aquest buit legal es pot cobrir plenament per l'efecte informador dels principis generals. Amb aquest plantejament, val a dir que entre els molts desenvolupaments que incorpora l'Estatut d'autonomia de 2006 respecte de l'Estatut anterior de 1979 destaca particularment, en el que ara interessa, la inclusió d'un Títol I, sobre "Drets, deures i principis rectors"; així com un més ampli desenvolupament del Títol Preliminar on hi ha algunes disposicions que també resulten claus, com són l'article 3, "Marc polític", i l'article 4, "Drets i principis rectors". Evidentment, també s'ha de destacar respecte d'això el contingut del mateix preàmbul de l'Estatut, atenent al significat filosòfic, jurídic i polític del preàmbul d'un

<sup>59</sup>.- Concretament, i de manera fonamental, l'article 3.5 del TUE estableix que "[E]n les seves relacions amb la resta del món, la Unió referma i promou els seus valors i interessos i contribueix a la protecció dels seus ciutadans. Contribueix a la pau, a la seguretat, al desenvolupament sostenible del planeta, a la solidaritat i el respecte mutu entre els pobles, al comerç lliure i just, a l'eradicació de la pobresa i a la protecció dels drets humans, en particular els drets dels infants, i també a l'observança estricta i el desenvolupament del dret internacional, i particularment a l'observança dels principis de la Carta de les Nacions Unides".

<sup>60</sup>.- Com critiquen, entre d'altres, A. REMIRO BROTONS, *La acció exterior ...*, op. cit., p. 21 i A. MANGAS MARTIN, "Cuestiones de Derecho Internacional Público en la Constitución española de 1978", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 61, 1980, pp. 144-145.

<sup>61</sup>.- Com es sosté de manera contundent en X. PONS RAFOLS, "Constitución española y principios del Derecho Internacional", a J.M. CASTELLÀ ANDREU, *La Constitució i l'ordenament jurídic: 25 anys d'incidència de la Constitució espanyola de 1978 en les diferents disciplines jurídiques*, ed. Atelier, Barcelona 2005, pp. 75-93.

text normatiu com és l'Estatut<sup>62</sup>. A més a més, hi ha altres disposicions legals, ja siguin pre-estatutàries o post-estatutàries que estableixen principis informadors de l'acció exterior de la Generalitat.

Així doncs, hi ha altres premisses que cal considerar i que estan presents, com a rerefons politicofilosòfic de tot l'Estatut, tant en el seu preàmbul com en concretes disposicions de l'Estatut. Són premisses que afecten no només a l'acció exterior de la Generalitat, sinó a totes les institucions de la Generalitat i, en general, a Catalunya com entitat política. Es tracta, en primer lloc, de la consideració de que Catalunya té en l'Estat espanyol i en la Unió Europea el seu "espai polític i geogràfic de referència" i, per tant, Catalunya "incorpora els valors, els principis i les obligacions que deriven del fet de formar-ne part"<sup>63</sup>. En segon lloc, la consideració de que els poders públics de Catalunya han de promoure els valors superiors de la vida col·lectiva expressats en el nostre ordenament jurídic, és a dir, en l'ordenament constitucional espanyol i en l'ordenament estatutari<sup>64</sup>. En tercer lloc, la consideració essencial de que els poders públics de Catalunya han d'orientar les polítiques públiques d'acord amb els principis rectors que estableixen la Constitució i l'Estatut; principis rectors que han d'inspirar totes les polítiques públiques i, en relació amb els quals, els poders públics també n'han de promoure i garantir-ne l'eficàcia plena<sup>65</sup>. Finalment, la consideració darrera es refereix a que quan parlem d'ordenament jurídic i dels seus valors entenem i fem referència també a tot el contingut del Dret Internacional Públic, inclòs el Dret Internacional dels Drets Humans, que és d'obligat compliment a Espanya i a Catalunya, tant en virtut de l'assumpció expressa i obligatòria a la que ens condueixen els articles 10.2 i 96 de la Constitució espanyola (interpretació dels drets fonamentals d'acord amb els drets humans i els tractats com a part de l'ordenament espanyol), com pel que disposen els articles 4.1 i 37.4 de l'Estatut (promoció dels drets pels poders públics de Catalunya, i aplicació i interpretació dels drets estatutaris d'acord amb els drets fonamentals de la Constitució i els tractats i convenis internacionals ratificats per Espanya).

A partir d'aquestes consideracions, creiem que es poden identificar un seguit de principis o valors que han d'informar l'acció exterior de la Generalitat de Catalunya i les seves relacions amb la Unió Europea.

1. En primer lloc, una clara **voluntat de relacions pacífiques amb tots els pobles de la terra** per tal de construir un ordre mundial pacífic i just que, sense dubtes, constitueix un principi d'abast general, que s'adiu també amb el que estableixen els principis essencials del sistema jurídic internacional i de les relacions internacionals contemporànies; i que està incorporat en la ja citada referència del preàmbul de la Constitució, així com en el mateix preàmbul de l'Estatut<sup>66</sup> i en l'article 51.1 que estableix específicament que "[L]a Generalitat ha de promoure la cultura de la pau i accions de foment de la pau al món". Desenvolupaments específics d'aquest principi es troben, com ja s'ha indicat, en altres disposicions legals, com

<sup>62</sup> .- Vid. J.M. CASTELLÀ ANDREU, "Valores, principios y derechos estatutarios como expresión de la identidad de las Comunidades Autónomas", a J.M. CASTELLÀ ANDREU i S. GRAMMOND (coord.), *Diversidad, derechos fundamentales y federalismo. Un diálogo entre Canadá y España*, Atelier, Barcelona 2010, p. 49 ss.

<sup>63</sup> .- Article 3.1 de l'Estatut i paràgraf sisè del preàmbul de l'Estatut.

<sup>64</sup> .- Article 4.3 de l'Estatut i paràgraf quart del preàmbul de l'Estatut.

<sup>65</sup> .- Es tracta de principis que han d'informar la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics i que són principis exigibles judicialment, d'acord amb el que determinin les lleis (article 39 de l'Estatut).

<sup>66</sup> .- Quan diu que "Catalunya, des de la seva tradició humanista, aferma el seu compromís amb tots els pobles per a construir un ordre mundial pacífic i just" (paràgraf sisè del preàmbul de l'Estatut).

ara la Llei de foment de la pau (Llei 21/2003, de 4 de juliol, de foment de la pau <sup>67</sup>) on, a més del preàmbul de la Llei, l'article 1.1 estableix i enuncia els valors que han de guiar l'actuació de l'Administració de la Generalitat i els ens locals; i la Llei de l'Institut Català Internacional per la Pau (Llei 14/2007, de 5 de desembre, de l'Institut Català Internacional per la Pau <sup>68</sup>).

2. Un segon principi de caràcter general i que ha d'informar les polítiques públiques en matèria d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea és el principi de la **promoció internacional dels valors superiors de la vida col·lectiva del poble català**, que es troba doblement recollit en el preàmbul de l'Estatut <sup>69</sup>; i, de manera expressa, en l'article 4.3 de l'Estatut que estableix que “[E]ls poders públics de Catalunya han de promoure els valors de la llibertat, la democràcia, la igualtat, el pluralisme, la pau, la justícia, la solidaritat, la cohesió social, l'equitat de gènere i el desenvolupament sostenible”. L'article 39 incorpora també, com ja s'ha dit, aquesta idea d'uns principis rectors que han d'orientar les polítiques públiques dels poders públics de Catalunya, incloent-hi, òbviament, la política exterior <sup>70</sup>.

3. En aquest mateix ordre d'idees, un tercer principi informador clau és el principi de la **promoció i defensa dels drets humans i les llibertats fonamentals**. Per bé que és una concreció del principi anterior, es tracta d'un principi amb identitat pròpia, en la mesura que concreta el compromís de Catalunya i d'Espanya amb els drets humans <sup>71</sup>. Així, a més del preàmbul de l'Estatut <sup>72</sup>, una de les novetats de l'Estatut d'autonomia de 2006 ha estat, precisament, la incorporació d'un catàleg de drets en el Títol I de l'Estatut. Específicament, l'article 4 de l'Estatut estableix en el seu apartat 1 que “[E]ls poders públics de Catalunya han de promoure el ple exercici de les llibertats i els drets que reconeixen aquest Estatut, la Constitució, la Unió Europea, la Declaració universal de drets humans, el Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i els altres tractats i convenis internacionals subscrits per Espanya que reconeixen i garanteixen els drets i les llibertats fonamentals”, i en el seu apartat 2 que “[E]ls poders públics de Catalunya han de promoure les condicions perquè la llibertat i la igualtat dels individus i dels grups siguin reals i efectives; han de facilitar la participació de totes les persones en la vida política, econòmica, cultural i social, i han de reconèixer el dret dels pobles a conservar i desenvolupar llur identitat”. Aquest precepte recorda, tret del darrer

<sup>67</sup>.- DOGC 3924, de 14 de juliol de 2003.

<sup>68</sup>.- DOGC 5030, de 17 de desembre de 2007.

<sup>69</sup>.- Quan diu que “[E]l poble català continua proclamant avui com a valors superiors de la seva vida col·lectiva la llibertat, la justícia i la igualtat ..”, i quan diu que “[L]a tradició cívica i associativa de Catalunya ha subratllat sempre la importància de la llengua i la cultura catalanes, dels drets i els deures, del saber, de la formació, de la cohesió social, del desenvolupament sostenible i de la igualtat de drets, i avui, especialment, de la igualtat entre dones i homes” (paràgrafs quart i sisè del preàmbul).

<sup>70</sup>.- Entenem que no estem davant de meres declaracions retòriques sinó que, com s'estableix en l'article 39.3 de l'Estatut, es tracta d'obligacions jurídiques exigibles davant dels òrgans jurisdiccionals “d'acord amb el que determinin les lleis i les altres disposicions que els despleguen”. Per tant, no són drets subjectius sino principis rectors, semblants als del Capítol 3er del Títol Ier de la Constitució.

<sup>71</sup>.- Compromís al que es refereixen el preàmbul de la Constitució (la nació espanyola proclama la seva voluntat de “[P]rotegir tots els espanyols i els pobles d'Espanya en l'exercici dels drets humans, les seves cultures i tradicions, llengües i institucions”) i l'article 10.1 que encapçala el Títol I de la Constitució sobre els drets i deures fonamentals (“[L]a dignitat de la persona, els drets inviolables que li són inherents, el lliure desenvolupament de la personalitat, el respecte a la llei i als drets dels altres són fonament de l'ordre polític i de la pau social”).

<sup>72</sup>.- Que estableix que “[L]a llibertat col·lectiva de Catalunya troba en les institucions de la Generalitat el nexa amb una història d'afirmació i respecte dels drets fonamentals i de les llibertats públiques de la persona i dels pobles; una història que les dones i els homes de Catalunya volen prosseguir amb la finalitat de fer possible la construcció d'una societat democràtica i avançada, de benestar i progrés, solidària amb el conjunt d'Espanya i incardinada a Europa” (paràgraf tercer del preàmbul).

incís, l'art. 9.2 de la Constitució. Activitats dels poders públics que, a més de la dimensió interna, poden i han de tenir una dimensió externa que es materialitzi en l'acció exterior de la Generalitat.

4. Una dimensió connectada a aquest darrer principi és també el principi de la **promoció d'accions i polítiques de cooperació al desenvolupament**. Es tracta d'un principi que deriva també dels valors superiors de la vida col·lectiva del poble català i que, per tant, es pot considerar incorporar en les disposicions del preàmbul i de l'article 4.3 de l'Estatut. Tanmateix, de manera específica -com veurem de nou més endavant, en el Capítol IV, apartat 2- l'article 51.2 de l'Estatut estableix que “[L]a Generalitat ha de promoure accions i polítiques de cooperació al desenvolupament dels pobles i ha d'establir programes d'ajut humanitari d'emergència”, i l'article 197.3 disposa que “[L]a Generalitat ha de promoure programes de cooperació al desenvolupament”. De tal manera que s'estableix clarament una obligació exigible a la Generalitat a títol de principi i a títol d'àmbit d'actuació específic, que ha estat desenvolupada amb la ja citada Llei 26/2001, de cooperació al desenvolupament, on, a més del preàmbul, l'article 3 estableix i enuncia a bastament els valors que guien l'activitat de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals en matèria de cooperació al desenvolupament i solidaritat internacional.

5. Un cinquè principi el podríem vincular a la dimensió europea i a la **promoció dels valors i objectius del projecte polític de la Unió Europea**. Val a dir aquí que la Constitució espanyola no fa cap referència específica a la Unió Europea i, precisament, un dels aspectes que es planteja de necessària incorporació en una futura reforma de la Constitució es la recepció en el text constitucional del procés de construcció europea, al que Espanya s'hi va adherir, com es sabut, l'1 de gener de 1986. L'Estatut d'autonomia de 2006 sí que fa referència a aquesta nova dimensió política, geogràfica i humana que és la Unió Europea, i ho fa tant en el preàmbul <sup>73</sup> com, específicament, en l'article 3.2 que estableix que “Catalunya té en l'Estat espanyol i en la Unió Europea el seu espai polític i geogràfic de referència i incorpora els valors, els principis i les obligacions que deriven del fet de formar-ne part”. Com s'ha indicat anteriorment, el Tractat de la Unió Europea i el Tractat de Funcionament de la Unió Europea estableixen clarament els objectius i valors de la Unió Europea que Catalunya incorpora, en termes generals i, específicament pel que ara interessa, respecte dels que han d'inspirar la seva actuació exterior.

6. Finalment, un sisè principi rector de l'acció exterior i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europa seria el principi del **foment i difusió de la llengua i cultura catalanes**. Aquest principi, propi i quasi exclusiu de Catalunya com a realitat i poble, constitueix també, en el fons, un àmbit específic de l'activitat exterior de la Generalitat -sobre el que tornarem en el Capítol IV, apartat 7-, però es pot entendre com un dels principis informadors de caràcter general en la mesura que és tracta d'un tret específic i identificador del país <sup>74</sup>. De manera específica, l'article 6.3 de l'Estatut estableix que “[L]a Generalitat i l'Estat han d'emprendre les accions necessàries per al reconeixement de l'oficialitat del català a la Unió Europea i la presència i la utilització del català en els organismes internacionals i en els tractats internacionals de contingut cultural o lingüístic”, i en l'apartat 4 es disposa que “[L]a Generalitat ha de promoure la comunicació i la cooperació amb les altres comunitats i els

<sup>73</sup> .- Quan diu que “Catalunya, per mitjà de l'Estat, participa en la construcció del projecte polític de la Unió Europea, els valors i els objectius de la qual comparteix” (paràgraf sisè).

<sup>74</sup> .- Com es diu en el preàmbul de l'Estatut “[L]a tradició cívica i associativa de Catalunya ha subratllat sempre la importància de la llengua i la cultura catalanes ..” (paràgraf sisè).

altres territoris que comparteixen patrimoni lingüístic amb Catalunya. A aquests efectes, la Generalitat i l'Estat, segons que correspongui, poden subscriure convenis, tractats i altres mecanismes de col·laboració per a la promoció i la difusió exterior del català". D'una manera en part repetitiva, l'article 12 de l'Estatut preveu igualment que "[L]a Generalitat ha de promoure la comunicació, l'intercanvi cultural i la cooperació amb les comunitats i els territoris, pertanyents o no a l'Estat espanyol, que tenen vincles històrics, lingüístics i culturals amb Catalunya. A aquests efectes, la Generalitat i l'Estat, segons que correspongui, poden subscriure convenis, tractats i altres instruments de col·laboració en tots els àmbits, que poden incloure la creació d'organismes comuns".

Addicionalment, cal afegir-hi encara que l'article 50 estableix en el seu apartat 1 que "[E]ls poders públics han de protegir el català en tots els àmbits i sectors i n'han de fomentar l'ús, la difusió i el coneixement" i en el seu apartat 3 es preveu que "[L]es polítiques de foment del català s'han d'estendre al conjunt de l'Estat, a la Unió Europea i a la resta del món". Per últim, l'article 127.1.d) estableix com una competència exclusiva de la Generalitat el foment de la cultura, que inclou "[L]a projecció internacional de la cultura catalana". En definitiva, la promoció tenaç d'aquest valor es revela també essencial, ja que si la Generalitat no el desenvolupés quedaria sense contingut, atès que es difícil presumir el seu exercici per altres ens o institucions de l'Estat.

### **C) La unitat d'acció exterior de l'Estat i les competències de la Generalitat.**

Com hem indicat abans, l'anàlisi que estem efectuant ens condueix a una doble dialèctica que té caràcter indissoluble: d'una banda, l'afirmació de les competències de la Generalitat en matèria d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea, validant la seva constitucionalitat, el seu abast i les seves característiques essencials i principis rectors; i, d'altra banda, el reconeixement de les seves limitacions, tal com les ha establert el Tribunal Constitucional i, conseqüentment, el plantejament dels necessaris mecanismes de col·laboració i coordinació amb l'Estat que, sobre la base del principi de la lleialtat institucional mútua, permetin l'exercici d'aquestes competències tot garantint la unitat d'acció exterior de l'Estat i respectant que la política exterior correspon en exclusiva a l'Estat.

Tanmateix, ha de quedar clar que, en la nostra opinió, el fonament de l'acció exterior de les Comunitats Autònomes i de la seva participació en l'adopció del dret comunitari no s'ha de trobar en el principi de col·laboració entre l'Estat i les Comunitats Autònomes<sup>75</sup>, sinó en el mateix principi d'autonomia de les nacionalitats i regions recollit en l'article 2 de la Constitució o en la mateixa estructura de l'Estat autonòmic dissenyat per la Constitució i els Estatuts<sup>76</sup>. En efecte, si les Comunitats Autònomes tenen atribuïdes unes competències per a la gestió dels seus interessos, aquestes abasten l'actuació normativa i executiva en l'interior del seu territori, però també poden afectar a la defensa i promoció de les mateixes en

<sup>75</sup>.- Com en canvi ha sostingut el Tribunal Constitucional en algunes sentències (SSTC 79/1992, de 28 de maig; 80/1993, de 8 de març) o el mateix legislador estatal (vid. l'exposició de motius de la Llei 2/1997, de 13 de març, de regulació de la Conferència per a afers relacionats amb les Comunitats Europees, BOE de 15 de març de 1997).

<sup>76</sup>.- Així, per exemple, la ja citada STC 165/1994, de 26 de maig, i E. ALBERTÍ ROVIRA, "La posición de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente de la formación del derecho comunitario europeo", en P. PÉREZ TREMPES (coord.), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons, Barcelona 1998, pp. 487-499.

l'exterior, sempre que es salvaguardin les importants funcions estatals en aquest àmbit, com les derivades dels articles 93 a 96 de la Constitució.

L'autogovern, doncs, ha de comportar la capacitat de decidir les polítiques pròpies davant l'Estat no sols a l'interior de l'Estat sinó també en el pla internacional; és a dir, el principi de territorialitat que emmarca l'exercici de les competències autonòmiques no té perquè excloure el seu exercici més enllà del territori de la Comunitat Autònoma. O dit a la inversa: la Comunitat Autònoma que ostenta una determinada competència material no la perd quan aquesta es situa en el pla internacional. Així ho admès, com hem dit, el Tribunal Constitucional en relació amb la Unió Europea<sup>77</sup> i es un principi que resulta coherent amb els principis estructurals de l'Estat autonòmic; altra cosa és verificar quines formes d'actuació pot mantenir la Comunitat Autònoma respecte de cada matèria concreta. És evident que l'exercici exterior de la competència s'ha de modular amb l'entrada en acció d'altres competències estatals. El Tribunal Constitucional ha estat clar en el sentit d'afirmar, sobre la base del que disposa l'article 149.1.3 i del que també estableix l'article 97 de la Constitució, que la direcció i execució de la política exterior correspon a l'Estat i que les relacions internacionals (el que inclou la negociació i signatura de tractats internacionals) són una competència exclusiva de l'Estat. Aquesta competència estatal també inclou la possibilitat d'establir mesures que regulin i coordinen les activitats amb projecció externa de les Comunitats Autònomes, ja sigui de manera proactiva o per evitar o reparar eventuais perjudicis sobre la direcció i execució de la política exterior<sup>78</sup>. D'aquí també que, d'entrada, es prefereixi parlar d'acció exterior que no pròpiament de política exterior o d'existència d'un determinat poder exterior per part de les Comunitats Autònomes.

Al nostre entendre, la justificació atorgada a l'acció exterior de les Comunitats Autònomes porta a que la mateixa vagi més enllà de les competències concretes que té assumides la Comunitat Autònoma. En cas contrari, donat el complex sistema de distribució de competències a Espanya, en el que predominen les competències que corresponen en diferents graus de compartició a l'Estat i a la Comunitat enfront de les exclusives, i, molt especialment, a la pràctica absència de reals competències exclusives de les Comunitats Autònomes, l'acció exterior de les mateixes quedaria realment molt limitada. Entenem, per això, que s'ha d'apel·lar a un argument bàsic per defensar la presència exterior de les Comunitats Autònomes: la projecció exterior de les Comunitats Autònomes respon a la voluntat de promoció i defensa dels seus "interessos", com ha reconegut l'Estatut a l'art. 184, el qual menciona, a més de les competències, els interessos. Aquest és un aspecte bàsic derivat del principi d'autonomia, que configura la base de l'Estat autonòmic.

Afirmades aquestes consideracions, hi ha un primer aspecte que cal subratllar. Es tracta del fet que, des de l'adopció de la Constitució, no s'ha adoptat una legislació que permetés el desenvolupament de l'acció exterior de l'Estat i que establís els corresponents mecanismes per tal de facilitar la participació de les Comunitats Autònomes. En diverses ocasions, s'ha parlat o s'han preparat avantprojectes de llei en relació amb l'acció exterior i el servei exterior de l'Estat o, com veurem més endavant, en relació amb els tractats internacionals, però encara no hi ha hagut aquests desenvolupaments normatius<sup>79</sup>. Els entenem necessaris, però també

<sup>77</sup>.- Vid. STC 236/1991, de 12 de desembre i, sobretot, la ja citada STC 165/1994, de 26 de maig.

<sup>78</sup>.- Vid., per exemple, el ja citat Fonament Jurídic 125, *in fine*, de la Sentència 31/2010.

<sup>79</sup>.- Per exemple, el Secretari General Tècnic del Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació va anunciar l'any 2009 la propera presentació de dues lleis, una sobre acció i servei exterior i una altra sobre tractats internacionals, sense que, finalment, això hagi estat així (vid. el Document de Treball *Aspectes Jurídics i*

entenem que l'absència de regulació, a l'ensem que genera confusió, imprecisions i una certa inseguretat jurídica, permet el desenvolupament de mecanismes pràctics i de caire informal que, en una matèria com aquesta, que té tantes i tant evidents connotacions polítiques, és una manera de dur a terme l'acció política i l'assoliment d'objectius de política exterior.

En un ordre d'idees connex, el Tribunal Constitucional, en la seva Sentència 252/1988, de 20 de desembre, ja va subratllar aquest plantejament de la cooperació entre les administracions de l'Estat i de les Comunitats Autònomes en relació, en aquell cas, amb l'aplicació del dret de les Comunitats Europees a l'indicar:

*“Tanto de la interpretación sistemática de la Constitución como de la supremacía de ésta sobre los Estatutos se deriva la necesidad de colaboración entre la Administración Central y las Administraciones Autonómicas, colaboración que puede exigir en muchos casos, en relación, sobre todo, con nuestra incorporación a la CEE, formas de articulación (por ejemplo, realización por la Administración Autónoma de tareas de competencia estatal, con sumisión en consecuencia, y sólo en cuanto a ellas, a instrucciones y supervisión de la Administración Central) que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar”*<sup>80</sup>.

A falta de mecanismes que, de manera general, articulin la participació autonòmica en la política exterior de l'Estat, hem de remetre'ns al principi de col·laboració entre l'Administració de la Generalitat i l'Administració general de l'Estat. Això es concreta, en el que ara interessa, en dos principis instrumentals presents en l'Estatut d'autonomia de Catalunya: el principi de la bilateralitat i el principi de la multilateralitat. Es tracta de dos principis generals que defineixen el marc polític i les relacions de la Generalitat amb l'Estat -tal com es deriva de l'article 3 de l'Estatut-, i que tenen la seva màxima expressió en àmbits de competències compartides o aquells necessitats de coordinació, com pot ser, per exemple, l'àmbit de l'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea. Aquests dos principis són d'aplicació en la mesura que l'actuació de la Generalitat en el marc de l'acció exterior podrà requerir, no sols la lleialtat institucional i la col·laboració amb l'Administració de l'Estat sinó que, en el seu cas, podrà tenir un caràcter exclusivament bilateral (entre la Generalitat i el Govern de l'Estat) o multilateral (entre totes les Comunitats Autònomes i el Govern o l'Administració de l'Estat). A tot això, cal afegir-hi el principi de coordinació que l'Estat té reconegut per la pròpia jurisprudència del Tribunal Constitucional, i que es deriva de ser el titular de la competència en relacions internacionals i d'ostentar el Govern de l'Estat la direcció de la política exterior.

A) La col·laboració entre l'Estat i la Generalitat en política exterior podrà tenir **caràcter bilateral**. En aquest cas es vehicula a través de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, que és el marc general i permanent de les relacions entre els Governos de la Generalitat i de l'Estat. Entre les funcions que té atribuïdes, l'article 183.2.h) de l'Estatut preveu que també correspon a aquesta Comissió “[E]l seguiment de l'acció exterior de l'Estat que afecti a les competències pròpies de la Generalitat”, a més a més de -com ja hem dit-, “[E]l seguiment de la política europea per a garantir l'efectivitat de la participació de la Generalitat en els

---

*Institucionals de l'acció exterior de Catalunya*, Patronat Catalunya Món, núm. 4, juny 2009, p. 10, disponible a [http://www.patronatcatalunyamon.cat/suportAccioExteriorGovern/doc/WP4\\_cat.pdf](http://www.patronatcatalunyamon.cat/suportAccioExteriorGovern/doc/WP4_cat.pdf) consultat el novembre de 2011).

<sup>80</sup>.- Fonament Jurídic segon.



assumptes de la Unió Europea.” (article 183.2.g). Al marge del debat juridicopolític sobre el mateix concepte del caràcter bilateral <sup>81</sup>, entenem que el fet que s’assigni aquesta funció a la Comissió Bilateral té per objecte garantir, de manera permanent, la cooperació i la solució de conflictes, entre altres àmbits, en l’àmbit de l’acció exterior; i no hi ha dubtes que la defensa, en l’àmbit internacional, dels interessos i les competències de la Generalitat -o d’una qualsevol Comunitat Autònoma- pot generar conflictes polítics i jurídics amb l’Estat <sup>82</sup>.

Val a dir també que la Comissió Bilateral Generalitat-Estat va aprovar el 16 d’abril de 2007 un acord adoptant el Reglament de la Comissió <sup>83</sup> que, pel que a nosaltres interessa, a més de la naturalesa, composició i funcionament de la Comissió, preveu la creació, amb caràcter permanent, d’una Subcomissió d’Assumptes Europeus i Acció Exterior <sup>84</sup>. Al seu torn, aquesta Subcomissió va constituir el juliol de 2009 dos Grups de Treball, el Grup de Treball d’Afers de la Unió Europea i el Grup de Treball d’Acció Exterior. En el primer Grup de Treball s’estan elaborant treballs en relació amb la participació en el Consell de la Unió Europea, en el seus Grups de treball i en el Comitès de Comitologia -aspectes sobre els que tornarem en el Capítol V- i en relació amb la situació de la llengua catalana en l’àmbit de la Unió Europea. En el Grup de Treball d’Acció Exterior s’estan estudiant fórmules de suport a les delegacions de la Generalitat a l’exterior, les acreditacions i passaports dels representants de la Generalitat, les relacions amb la UNESCO i amb l’Organització Internacional de la Francofonia, la informació sobre la firma de tractats internacionals que afectin especialment les competències de la Generalitat i la participació en la definició de les línies estratègiques de l’Estat <sup>85</sup>.

Es pot afirmar també aquest caràcter bilateral respecte de la informació i les observacions que es poden formular en relació amb els tractats internacionals que afectin de manera directa i singular les competències de la Generalitat (article 195.1), o respecte de la inclusió de representants de la Generalitat en les delegacions negociadores de tractats que afectin a Catalunya d’una manera directa i singular (article 195.2). Finalment, es pot plantejar també així en relació amb l’execució de la capacitat de dur a terme accions de projecció exterior ja que, tal com estableix l’article 193.2, *in fine*, es podrà fer per mitjà dels òrgans de l’Administració general de l’Estat.

---

<sup>81</sup> - Vid. el comentari que sobre l’impacte de la STC 31/2020 del Tribunal Constitucional en relació amb la Comissió Bilateral Generalitat-Estat fa M. PÉREZ VELASCO, “Comentari de la Sentència del Tribunal Constitucional que resol el recurs d’inconstitucionalitat presentat pel PP contra l’Estatut d’autonomia de Catalunya: Comissió Bilateral Generalitat-Estat (article 183 EAC)”, a *Revista Catalana de Dret Públic. Especial ... op. cit.*, pp. 385-391. En qualsevol cas, entenem que també és una incorrecció tècnica la mateixa denominació Comissió Bilateral “Generalitat-Estat”, per bé que això queda compensat quan l’article 183.1, al definir-la, estableix clarament que és el marc general i permanent de relació entre el “Govern de la Generalitat i el Govern de l’Estat”. La STC 31/2010 ha deixat clar que l’Estat i la Generalitat no es situen en el mateix pla i que la relació és entre Governos, Fonament Jurídic 13.

<sup>82</sup> - De fet, si la projecció exterior d’una Comunitat Autònoma presenta problemes polítics i jurídics és perquè, precisament, aquestes són Estat i, per tant, l’acció exterior de les Comunitats Autònomes com a parts integrants de l’Estat pot entrar en competència amb l’acció i política del Govern de l’Estat (vid. Document de Treball *Aspectes Jurídics i Institucionals de l’acció exterior ... op. cit.*, pp. 8-9).

<sup>83</sup> - Del que es va donar publicitat mitjançant la resolució IRP/3007/2007, de 28 de setembre (DOGC 4986, d’11 d’octubre de 2007).

<sup>84</sup> - Article 10.2 del Reglament.

<sup>85</sup> - Vid. les referències de la pàgina web del Departament de Governació i Relacions Institucionals, disponibles a [http://www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/autogovern/bilatgeral\\_N/europeus.jsp](http://www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/autogovern/bilatgeral_N/europeus.jsp) consultada el novembre de 2011.

B) Complementant el principi de la bilateralitat, és obvi que aquestes mateixes dimensions, quan no afectin de manera “exclusiva” (com diu l'article 186.2 de l'Estatut), directa o singular, a Catalunya, sinó que afectin a totes les Comunitats Autònomes, hauran de ser abordades de conformitat amb el **principi de la multilateralitat** i amb la participació de la resta de Comunitats Autònomes. Caldrà, però, establir els mecanismes de col·laboració necessaris ja que, en relació amb l'acció exterior, no existeix, per exemple, cap mena de Conferència Sectorial com sí existeixen en altres àmbits, al marge de la Conferència per Afers Relacionats amb la Unió Europea (CARUE); i caldrà establir, a més a més, els mecanismes legals que facultin i facilitin a les Comunitats Autònomes el grau de participació adequat en les diferents fases de la celebració dels tractats internacionals. Finalment, cal indicar que es pot inferir d'aquest principi que aquesta multilateralitat no necessàriament haurà d'incorporar sempre al Govern i a l'Administració de l'Estat, per bé que habitualment així sigui, ja que res impedeix que es pugui donar, quan escaigui, a títol de “col·laboració multilateral horitzontal” exclusivament entre Comunitats Autònomes, com ha començat a passar en el pla de la participació de les Comunitats Autònomes en el Consell de la Unió Europea.

En definitiva, sigui per un o altre principi, el que resulta evident és que ha d'haver-hi certs elements de col·laboració i coordinació amb l'Administració exterior de l'Estat per part de les Comunitats Autònomes. En els actuals escenaris de crisi econòmica i de dificultats financeres es fa més necessari encara que l'actuació de l'Estat aculli l'activitat exterior de les Comunitats Autònomes, fent que tot el conjunt resulti més eficient. És cert, però, que no té el mateix significat polític i jurídic la col·laboració que la coordinació, doncs aquesta segona implica que hi ha algú que realitza la tasca de coordinació, a diferència de la primera que és més oberta; però, en l'àmbit que ens ocupa, el Tribunal Constitucional ha reiterat clarament la competència exclusiva de l'Estat per regular els mecanismes de coordinació. D'altra banda, també és cert que el principi de la unitat d'acció exterior de l'Estat no sols pot experimentar debilitats i dificultats d'aplicació en el marc de l'estructura autonòmica de l'Estat, ja que, per sí mateixos, el Govern i l'Administració general de l'Estat es troben davant d'una pluralitat de departaments ministerials i entitats de diversa naturalesa jurídica que tenen competències en matèria d'acció exterior i que, molt sovint, són de difícil coordinació. En aquest sentit, el principi de la unitat d'acció de l'Estat en l'exterior va venir reforçat i subratllat en el Decret 632/1987, de 8 de maig de 1987, sobre organització de l'Administració de l'Estat en l'exterior<sup>86</sup> i en el *Libro Blanco de la Administración Exterior del Estado*<sup>87</sup>.

Finalment, cal subratllar la importància d'una disposició que, dissortadament, ha acabat per resultar una disposició aïllada i, en general, poc operativa, tret per l'àmbit de la Unió Europea. Ens referim a la disposició continguda en l'article 36.7 de la Llei d'Organització i Funcionament de l'Administració General de l'Estat (LOFAGE)<sup>88</sup> que estableix que

<sup>86</sup> .- BOE de 18 de maig de 1987. En el Decret s'estableix que el cap de la missió diplomàtica té la funció general de coordinar tots els òrgans i unitats administratives de l'Administració general de l'Estat, fins i tot aquelles que, sense tenir caràcter representatiu, desenvolupin una activitat en l'exterior.

<sup>87</sup> .- Document disponible a <http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Documentos/anexos.pdf> elaborat l'any 1986, consulta el novembre de 2011. L'any 2005, en una estela de reforma semblant, però que tampoc ha tingut massa concreció, es va elaborar també un *Informe sobre la reforma del servicio exterior español*, disponible a [http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Documentos/informe\\_CRISEX.pdf](http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Documentos/informe_CRISEX.pdf) consultat el novembre de 2011.

<sup>88</sup> .- Llei 6/1997, de 14 d'abril (BOE de 15 d'abril de 1997).

*“en cumplimiento de las funciones que tienen encomendadas y teniendo en cuenta los objetivos e intereses de la política exterior de España, la Administración General del Estado en el exterior colaborará con todas las instituciones y organismos españoles que actúen en el exterior y en especial con las oficinas de las Comunidades Autónomas”.*

Ni que aquesta disposició fou introduïda en el tràmit parlamentari i no figurava en el projecte de llei entenem que és altament rellevant i que també és expressiva dels acords polítics del moment en que es va adoptar la Llei <sup>89</sup>. En certa mesura, aquesta disposició es l'expressió del principi de “cooperació interinstitucional” <sup>90</sup> del que es derivaria que, de la mateixa manera que en l'exterior l'Administració general de l'Estat ha de col·laborar amb les oficines de les Comunitats Autònomes, també s'hauria d'articular la participació autonòmica en la formació de la política exterior de l'Estat en termes generals, el que, políticament, seria d'una alta dificultat. Tanmateix, resulta com a mínim il·lustratiu que, després que la LOFAGE establís aquesta disposició, el ja citat Decret 632/1987, sobre organització de l'Administració de l'Estat en l'exterior, ni tant sols esmenti aquesta obligació de col·laboració amb les oficines de les Comunitats Autònomes. En qualsevol cas, i per a l'àmbit de la Unió Europea, des de la instauració d'un conseller autonòmic en el si de la REPER el 1997 i, sobretot, des dels Acords CARCE de 2004, que van crear la Conselleria autonòmica a la REPER, aquests s'han convertit en interlocutors amb les oficines o delegacions de les Comunitats Autònomes a Brussel·les.

#### **D) La coordinació del Govern i de l'Administració de la Generalitat.**

Al marge dels elements de col·laboració i coordinació amb el Govern de l'Estat que acabem d'indicar, també constitueix un element jurídicopolític cabdal de l'acció exterior de la Generalitat i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea el de la coordinació en el sí del Govern i de l'Administració de la Generalitat o, anant més enllà encara, la coordinació dels altres ens públics que tinguin una activitat exterior i l'impuls i promoció de l'activitat internacional de les organitzacions i entitats catalanes.

El primer aspecte és la translació al pla de la Comunitat Autònoma del principi de la unitat d'acció exterior de l'Estat i verifica encara més dificultats que en l'Estat -ja que en el Govern autonòmic manca una Conselleria d'assumptes exteriors-, atenent a la multiplicació de departaments i entitats de diversos tipus i naturalesa que exerceixen competències en matèria d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea. La premissa, tal com estableix la ja citada Llei 13/2008, és que el Govern -i el seu president- estableixen les directrius, dirigeixen i coordinen l'acció política, però la realitat, tant internament com, en especial, a l'exterior, no resulta normalment tant diàfana. Tot esdevé encara més complex pel tret característic que ja hem indicat abans de l'evolució pràctica i molt sovint informal de l'actuació exterior de la Generalitat, que ha portat a un entramat institucional prou complex, com veurem en els Capítols III i IV d'aquest estudi.

<sup>89</sup> .- Durant el primer Govern del President Aznar, sense majoria absoluta i amb el suport de Convergència i Unió.

<sup>90</sup> .- Vid., en aquest sentit, S. RIPOL CARULLA, “La administración exterior española en la Ley de Ordenación del Funcionamiento de la Administración General del Estado”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. XLIX, 1997.1, p. 314.

Subjacent, doncs, a aquesta voluntat -i necessitat- de coordinació, present ja des dels moments més primerencs<sup>91</sup>, per Acord de Govern de 5 de març de 2002 es va establir la **Comissió de Coordinació Interdepartamental** de les actuacions exteriors de l'Administració de la Generalitat. Es constata, així, la multiplicitat de departaments afectats per l'acció exterior i d'altres entitats participants; i la creació d'aquesta Comissió es feia també, pràcticament, en paral·lel al desplegament de la Llei 26/2001 que, entre altres òrgans, preveu també l'existència d'una Comissió Interdepartamental de cooperació al desenvolupament<sup>92</sup>.

En un context polític diferent -i que va esdevenir encara més complex com veurem amb més detall en el Capítol II- l'any 2006, en el període del Govern del President Maragall, es va adoptar el Decret 24/2006, de 28 de febrer<sup>93</sup>, pel qual es regula la coordinació de l'acció exterior del Govern de la Generalitat. El Decret tenia una doble justificació: d'una banda, el que des de feia any s'havien anat creant "diversos òrgans i entitats amb funcions relacionades amb l'acció exterior del Govern, ja sigui amb caràcter general i transversal, ja sigui amb caràcter limitats a determinades matèries o territoris"<sup>94</sup>, el que feia necessària una adequada coordinació de tota aquesta acció exterior; d'altra banda, durant aquest període del Govern Maragall es van crear -com veurem més endavant- dues secretaries sectorials, la Secretaria de Relacions Internacionals i la Secretaria de Cooperació Exterior, i era necessari també definir i precisar les funcions de cadascuna.

Pel que fa a la competència sobre coordinació de l'acció exterior, cal indicar tres aspectes rellevants del Decret 24/2006: en primer lloc, que el Decret atribueix directament al president de la Generalitat la competència de coordinació, podent ser delegada en el conseller primer, és a dir, que la situa al màxim nivell polític; en segon lloc, que es descriu de manera sumària el contingut d'aquesta competència<sup>95</sup>; i, en tercer lloc, que s'estableix un Grup de seguiment de l'acció exterior del Govern, per tal d'assegurar la coherència i la complementarietat d'aquesta acció exterior, establint-se la seva composició de caràcter reduït i les seves funcions<sup>96</sup>.

Més significatiu encara és l'actualment vigent Decret 42/2008, de 4 de març<sup>97</sup>, pel qual es regula la coordinació executiva de l'acció exterior del Govern de la Generalitat, que denota, a més, una ambició políticoinstitucional més arrelada<sup>98</sup>. En efecte, el Decret 42/2008 -com

---

<sup>91</sup> .- Es tractava d'una funció que normalment, amb la màxima proximitat amb el titular del Departament de la Presidència, duia a terme la Secretaria o la Direcció General d'Afers Interdepartamentals.

<sup>92</sup> .- Prevista en l'article 22 de la Llei 26/2001 i desenvolupada mitjançant el Decret 105/2003, que va establir la regulació dels òrgans de coordinació, col·laboració i òrgans consultius (DOGC 3869, de 23 d'abril de 2003).

<sup>93</sup> .- DOGC 4584, de 2 de març de 2006.

<sup>94</sup> .- Paràgraf 1 del preàmbul del Decret 24/2006.

<sup>95</sup> .- L'article 2 del Decret estableix que "S'inclouen en l'àmbit de la competència de coordinació de l'acció exterior del Govern les funcions següents: a) Fer el seguiment i l'avaluació dels plans i actuacions en matèria d'acció exterior dels òrgans i entitats dependents de l'Administració de la Generalitat i els consorcis en què aquesta participa; b) Adreçar instruccions generals en matèria d'acció exterior als òrgans i entitats dependents de l'Administració de la Generalitat i als representants d'aquesta en els consorcis en què participa; c) Impulsar l'elaboració i aprovació d'un pla d'actuació en matèria d'acció exterior del Govern; d) Impulsar l'elaboració i aprovació de projectes normatius relacionats amb l'acció exterior del Govern".

<sup>96</sup> .- Article 5 del Decret 24/2006.

<sup>97</sup> .- DOGC 5085, de 6 de març de 2008.

<sup>98</sup> .- El que no va ser obstacle per constatar, d'una banda, que, des de desembre de 2006 -quan havia quedat derogat l'anterior Decret 24/2006- fins març de 2008 no es va regular, de nou, la coordinació de l'acció exterior; i, d'altra banda, que és aquest Decret el que deixa finalment sense efectes l'Acord de Govern de 5 de març de 2002, de creació de la Comissió de coordinació interdepartamental de les actuacions exteriors de l'Administració de la Generalitat (Disposició derogatòria 2 del Decret 42/2008).

veurem en el Capítol III- estableix la regulació de les oficines de la Generalitat a l'exterior i, pel que ara ens interessa, regula la coordinació executiva sobre la base de la mateixa consideració que

“[L]a diversitat d'àmbits en els quals es desenvolupa l'acció exterior del Govern de la Generalitat i la multiplicitat d'òrgans i entitats que hi incideixen, fa que sigui especialment necessari assegurar una coordinació adequada d'aquesta acció exterior”<sup>99</sup>

Pel que fa a la competència sobre la coordinació executiva val a dir, en primer lloc, que el Decret 42/2008 -en el context polític del Govern Montilla- l'atribueix al Departament de la Vicepresidència, per mitjà de la Secretaria d'Afers Exteriors, és a dir, també en un nivell polític prou important<sup>100</sup>; en segon lloc, que es desenvolupa àmpliament el contingut d'aquesta competència i així, l'article 2 del Decret estableix que configuren l'àmbit objectiu d'aquesta competència les funcions següents:

- a) Proposar, elaborar, fer el seguiment i l'avaluació d'un pla d'actuació en matèria d'acció exterior del Govern de la Generalitat, que inclogui els plans i les actuacions en matèria d'acció exterior dels òrgans i les entitats dependents de l'Administració de la Generalitat i dels consorcis, fundacions i empreses on aquesta participa majoritàriament, en coordinació amb la resta de departaments.
- b) Adreçar instruccions generals en matèria de coordinació executiva de l'acció exterior als òrgans i entitats dependents de l'Administració de la Generalitat i als representants d'aquesta en els consorcis, fundacions i empreses en què participa majoritàriament.
- c) Elaborar protocols d'actuació en matèria d'acció exterior.
- d) Rebre informació de les actuacions exteriors dels departaments de la Generalitat i dels ens i els organismes adscrits.
- e) Rebre informació sobre els projectes normatius amb incidència en l'acció exterior del govern
- f) Rebre informació sobre els projectes d'acords de col·laboració amb ens públics d'altres estats o amb organismes internacionals
- g) Convocar reunions de coordinació de representants dels departaments per a tasques d'acció exterior o de representants de la Generalitat en els òrgans rectors o de govern de consorcis, fundacions i empreses que portin a terme tasques d'acció exterior.
- h) Qualsevol altra relacionada amb la coordinació executiva de l'acció exterior del Govern de la Generalitat.
- i) Informar els departaments corresponents de les actuacions de l'acció exterior de la Generalitat de Catalunya en allò que puguin estar interessats en raó de l'àmbit de les seves competències”.

<sup>99</sup>.- Paràgraf 4 del preàmbul del Decret 42/2008.

<sup>100</sup>.- L'article 1 del Decret 42/2008 estableix que “correspon al Departament de la Vicepresidència, per mitjà de la Secretaria d'Afers Exteriors, la promoció exterior de la Generalitat, el suport a les funcions de representació institucional de la Generalitat a l'exterior, la coordinació de la participació de la Generalitat en els consorcis i els organismes amb altres entitats en l'àmbit de les relacions internacionals, així com la coordinació executiva dels organismes governamentals amb competències en l'acció exterior, sens perjudici de les competències atribuïdes als òrgans de govern respectius dels organismes esmentats”.

Cal indicar, per últim, que el Decret 42/2008 va establir, així mateix, el **Comitè de seguiment de l'acció exterior del Govern** amb l'objectiu de crear el marc de treball que faci possible exercir les funcions de proposta, seguiment i avaluació d'un pla d'actuació en matèria d'acció exterior del Govern <sup>101</sup>. Aquest Comitè, la composició i funcionament del qual es descriuen acuradament, ha de ser, doncs, un eix central en la coordinació executiva de l'acció exterior. Al nostre entendre, té una elevada importància el fet mateix de regular la coordinació de l'acció exterior amb l'objectiu de que tots els departaments del Govern i altres entitats dependents o vinculades i que treballen en una dimensió internacional puguin posar en comú i compartir la seva feina per dur a terme una política exterior de la Generalitat més eficaç i coherent, però l'àmplia composició del Comitè de seguiment -per contrast amb l'anterior Grup de seguiment- no sembla, ni de bon tros, la més efectiva. En aquest sentit, el fet mateix que fins la fi del període del Govern Montilla aquest Comitè només es reunís en dues ocasions, i el segon cop fos precisament per fer un balanç de l'acció exterior del Govern durant la legislatura <sup>102</sup>, posa en relleu, al nostre entendre, el caràcter extremadament difícil de portar a terme una coordinació efectiva en el pla executiu i la poca efectivitat de l'actuació del Comitè de seguiment. Ens fa l'efecte que caldria reforçar el nivell polític de l'acció de coordinació i, sobretot, el seu caràcter executiu ja que, d'altra manera, aquesta acció s'acaba diluint.

En un altre ordre d'idees, hi ha una dimensió addicional present en l'Estatut i relacionada amb la coordinació que creiem necessari abordar. Es tracta de la previsió establerta en l'article 199 de l'Estatut que preveu que “[L]a Generalitat ha d'impulsar i coordinar, en l'àmbit de les seves competències, les accions exteriors dels ens locals i dels organismes i altres ens públics de Catalunya, sens perjudici de l'autonomia que tinguin”. Entenem que aquesta disposició recull una mena de principi general d'articulació i coordinació de les accions exteriors dels ens locals i d'altres ens i organismes públics de Catalunya. Més enllà dels ens locals, la indefinició de la resta d'ens i organismes públics no deixa de suscitar confusió, doncs la coordinació del que configura l'Administració institucional amb competències en matèria d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea cal entendre-la en el marc del mateix Govern i Administració de la Generalitat ja que, per molt que tinguin personalitat jurídica diferenciada, són ens en els que la participació i el control de la Generalitat és majoritari. Tanmateix, com que no hi ha disposició estatutària en relació amb la coordinació en el sí del Govern i de l'Administració de la Generalitat, aquesta disposició genèrica recull, almenys, un principi de caràcter general.

Pel que fa als **ens locals** és cert que, també sobre bases pràctiques, han anat generant una acció exterior pròpia, participant en fòrums internacionals i establint òrgans de coordinació internacionals, mantenint projectes i accions de cooperació al desenvolupament, o duent a terme visites i agermanaments de tipus molt divers. Tota aquesta actuació -la intensitat de la qual segurament hauria de ser replantejada en funció de la situació financera municipal- requereix coordinar-se amb l'acció exterior de la Generalitat i aquest és el mandat de l'article 199 de l'Estatut, que, a més, hi afegeix la funció d'impuls. En un àmbit concret, com és el de la cooperació al desenvolupament, la ja citada Llei 26/2001 estableix, entre els òrgans de

<sup>101</sup> .- Article 6 del Decret 42/2008.

<sup>102</sup> .- Vid. la nota de premsa de la segona reunió -14 de setembre de 2010- del Comitè de seguiment disponible a <http://www20.gencat.cat/portal/site/afersexteriors/menuitem.548116b848978a59fea66dfbb0c0e1a0/?vgnnextoid=a1d12d2e8b9e7110VgnVCM1000000b0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=a1d12d2e8b9e7110VgnVCM1000000b0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=detall&contentid=badb542eaf01b210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD> consultat el novembre de 2011.

coordinació i consultius, la **Comissió de Coordinació amb els Ens Locals**<sup>103</sup>. Probablement en altres àmbits materials sigui aquesta una estructura institucional innecessària, però aquesta Comissió pot constituir un model de coordinació amb els ens locals respecte de l'acció exterior.

Per últim, per bé que configurat com un deure específic de la Generalitat, l'article 200 de l'Estatut estableix que “[L]a Generalitat ha de promoure la projecció internacional de les organitzacions socials, culturals i esportives de Catalunya i, si escau, llur afiliació a les entitats afins d'àmbit internacional, en el marc del compliment dels seus objectius”. També és cert que, com un àmbit específic d'actuació de la Generalitat, aquesta disposició es pot entendre com una manera de dur a terme l'acció exterior de la Generalitat, promovent i acompanyant la **projecció internacional de les organitzacions socials, culturals i esportives** de Catalunya. En aquest sentit, ni que sigui un aspecte diferencial, també es pot associar aquesta funció d'impuls a l'element característic, que ja hem assenyalat, de la participació d'altres sectors socioeconòmics i, en general, de la col·laboració publicoprivada en el contingut material de l'acció exterior de la Generalitat i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea<sup>104</sup>.

### 3. El règim dels acords de col·laboració i dels tractats internacionals.

Un darrer aspecte que pot ser objecte d'anàlisi en relació amb els desenvolupaments pràctics i normatius de l'acció exterior de la Generalitat i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea es el règim diferencial dels acords de col·laboració que pot celebrar la Generalitat i de la participació de la Generalitat en els tractats internacionals i, especialment, la manca d'específica regulació sobre aquests aspectes.

#### A) Els acords de col·laboració.

Com ja hem indicat, per bé que sense base jurídica expressa, la Generalitat, així com les altres Comunitats Autònomes, havien anat celebrant amb tercers Estats, entitats territorials de tercers Estats o altres tipus d'entitats públiques de caràcter no territorial estrangeres, incloent-hi òrgans i programes de determinades Organitzacions internacionals, alguns acords en relació amb matèries molt diverses<sup>105</sup>. Tanmateix, el Tribunal Constitucional, com també hem indicat, havia fixat ben clarament que les Comunitats Autònomes no tenen competència per a la celebració de tractats internacionals i comprometre la voluntat de l'Estat<sup>106</sup>, amb la qual cosa l'específica naturalesa jurídica d'aquests acords de col·laboració restava indefinida.

En relació amb això, l'Estatut d'autonomia de 2006 fa també una operació de cobrir i donar emparament estatutari a una pràctica consolidada al establir en l'article 195 que “[L]a Generalitat, per a la promoció dels interessos de Catalunya, pot subscriure acords de

<sup>103</sup> .- Article 23.2 de la Llei i regulada, pel que fa a la seva composició i funcionament, en els articles 16 a 18 del també ja citat Decret 105/2003.

<sup>104</sup> .- O a la participació dels actors de la cooperació catalana en el Consell de Cooperació al Desenvolupament, establert també per la Llei 26/2001 (article 24.1) i regulat en els articles 19 a 21 del Decret 105/2003.

<sup>105</sup> .- Com va constatar, entre d'altres, Fernández de Casadevante en el seu balanç de aquesta pràctica consolidada [vid. C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas ...*, op.cit., pp. 125-191, així com l'Annex amb una relació dels instruments conclusos per les Comunitats Autònomes en el marc de la seva acció exterior (pp. 215-797)].

<sup>106</sup> .- Vid., per totes, la ja citada STC 137/1989, de 20 de juliol.

col·laboració en l'àmbit de les seves competències. Amb aquesta finalitat, els òrgans de representació exterior de l'Estat han de prestar el suport necessari a les iniciatives de la Generalitat". D'aquesta disposició se'n poden derivar diferents consideracions <sup>107</sup>: en primer lloc, que l'objecte darrer d'aquests acords resideix tant en l'àmbit de les competències pròpies com en el dels interessos de Catalunya i, per tant, manté una estreta relació amb les dues dimensions que ja hem indicat que incorpora l'article 193, la disposició paraigua d'aquest Capítol de l'Estatut; en segon lloc, que roman completament oberta la consideració de quina pot ser la contrapart d'aquests acords de col·laboració, que tant podrà ser un altre Estat, com una administració regional o federada o qualsevol altre tipus d'entitat pública d'un altre Estat; en tercer lloc, que es preveu específicament el suport a les iniciatives de la Generalitat dels òrgans de representació de l'Estat a l'exterior; finalment, que, malgrat l'existència de la disposició estatutària, no està clara la naturalesa jurídica d'aquests acords de col·laboració.

Aquest darrer és un aspecte que considerem de gran interès i que, en alguns altres Estatuts ha portat a la utilització de conceptes jurídicament encara més imprecisos i de gran confusió <sup>108</sup>. Ara bé, l'àmplia i variada tipologia d'aquests acords celebrats per part de les Comunitats Autònomes, les diferents terminologies utilitzades, no és obstacle per a que alguns autors considerin que aquesta actuació *de facto* s'ha acabat convertint en actuació jurídica a partir del consentiment implícit o explícit de l'Estat davant aquesta mena de *ius contrahendi* de les Comunitats Autònomes <sup>109</sup>. Però ni que, en la pràctica, s'hagi donat aquest espai jurídic, entenem, amb el Tribunal Constitucional, que aquests acords de col·laboració no poden comportar obligacions jurídiques internacionals ni responsabilitat internacional que pogués atribuir-se a l'Estat.

En el cas de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i atenent a que l'article 195 era un dels articles impugnats pel Partit Popular, el Tribunal Constitucional hagués pogut clarificar aquesta naturalesa jurídica. Tanmateix, el Tribunal es va limitar en la seva Sentència a excloure les targes d'inconstitucionalitat indicant, certament, que aquests acords de col·laboració no afecten al *ius contrahendi* de l'Estat, ni originen obligacions davant de poders públics estrangers, ni incideixen en la política exterior de l'Estat, ni generen responsabilitat d'aquest <sup>110</sup>; però sense acabar per precisar quina naturalesa jurídica tenen aquests acords de col·laboració, perdent així una gran oportunitat <sup>111</sup>.

Aquesta imprecisió sobre la naturalesa jurídica dels acords de col·laboració es veu encara més agreujada pel fet de que no existeix una regulació específica sobre com s'han d'elaborar, quins òrgans hi han de participar o quins efectes tenen aquests acords. En l'ordenament jurídic català existeixen tant sols dues previsions reglamentàries en relació al mateixos: d'una banda, l'article 2.f) del ja citat Decret 42/2008 que preveu com a funció de la competència de coordinació la de "rebre informació sobre els projectes d'acords de col·laboració amb ens públics d'altres Estats o amb Organismes internacionals"; i, d'altra banda, el Decret

<sup>107</sup>.- Vid., al respecte, el plantejament que ofereixen X. PONS RAFOLS, E. SAGARRA TRIAS, *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo ...*, op. cit., pp. 101 i ss. i, en general, el de F. ARMENGOL FERRER, "Els acords d'acció exterior de la Generalitat en el nou marc estatutari", *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, núm. 6, abril 2008, pp. 272-319.

<sup>108</sup>.- Així, per exemple, l'actual article 62.4 de l'Estatut reformat de la Comunitat Valenciana parla de que la Generalitat, en matèries de la seva competència, podrà establir "acords no normatius de col·laboració".

<sup>109</sup>.- Vid. S. BELTRÁN GARCÍA, "Los acuerdos exteriores ..", op.cit., p. 112.

<sup>110</sup>.- Fonament Jurídic 126 de la STC 31/2010.

<sup>111</sup>.- Vid. les crítiques que al respecte formula X. PONS RAFOLS, "L'acció exterior de la Generalitat en ..", en *Revista Catalana de Dret Públic. Especial ...*, op. cit., p. 414.



322/2006, de 22 d'agost <sup>112</sup>, de modificació d'un anterior decret establint el Registre de convenis de col·laboració i cooperació <sup>113</sup>, i que estableix una nova secció -la Secció quarta- d'aquest Registre ampliant així el seu abast per incorporar també els acords de col·laboració que signin el Govern, els departaments de l'Administració de la Generalitat, i els organismes, entitats públiques, societats i fundacions amb participació majoritària de la Generalitat, amb ens públics d'altres Estats o Organismes internacionals.

Per molt positiu que sigui -que ho és- la previsió d'una informació prèvia a efectes de coordinació i l'establiment d'una Secció especial del Registre a efectes del seu coneixement i publicitat, entenem que hi ha una evident carència normativa al respecte, que hauria de ser subsanada reglamentàriament però, probablement també, en termes legislatius. Amb totes les diferències existents, ja que ni són tractats internacionals ni la Generalitat té un *ius contrahendi* que sols pertany a l'Estat, i reconeixent la imprecisa naturalesa jurídica d'aquests acords de col·laboració, entenem que es poden fer alguns paral·lelismes amb l'actuació de l'Estat respecte dels tractats internacionals i, en aquest sentit, hi ha diferents aspectes que requeririen, al nostre parer, un necessari desenvolupament normatiu. Des d'un punt de vista que requeriria desenvolupaments en forma de llei, considerem que s'haurien de fixar fonamentalment dos aspectes: d'una banda, la competència del Govern de la Generalitat per autoritzar la signatura i corresponent celebració de l'acord de col·laboració que, per raons de direcció de l'acció política més que de simple coordinació, caldria situar a aquest nivell <sup>114</sup>; d'altra banda, resultaria pertinent que, si no tots, almenys els acords materialment més significatius o importants, fossin també objecte d'una tramitació parlamentària, ja fos a títol d'autorització prèvia, ja fos a títol d'informació *a posteriori*, doncs així es reforçaria el paper del Parlament en els afers exteriors de la Generalitat.

El camí que estan seguint algunes Comunitats Autònomes, entre elles Catalunya, és el d'incloure aquests convenis entre els convenis o acords administratius. Entre aquests hi ha els convenis i acords entre Comunitats Autònomes, que preveu l'article 145.2 de la Constitució i els convenis entre l'Estat i les Comunitats Autònomes que ha regulat la Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu comú (sobre tot en la reforma de 1999). Algunes Comunitats Autònomes han legislat darrerament sobre els convenis horitzontals o entre Comunitats, ja sigui en una llei específica (Aragó <sup>115</sup>), ja sigui en el context de la llei de règim jurídic de les administracions (Catalunya <sup>116</sup>). En el cas aragonès, la Llei de 2011 estén l'àmbit d'aplicació als convenis i acords que celebri el Govern i l'Administració autonòmics amb "*[l]os entes públicos e instituciones de otros Estados u organismos internacionales en el ámbito de la Unión Europea y de la acción exterior*" (article 2.1.c). Hi ha un capítol de la llei específic per als esmentats acords, en el que es parla de promoure la celebració d'"acords de col·laboració" amb entitats públiques d'altres regions de la Unió Europea en temes d'"interès comú"; i de manera particular s'esmenta els convenis i

<sup>112</sup> .- DOGC 4704, de 24 d'agost de 2006.

<sup>113</sup> .- Decret 52/2005, de 5 d'abril (DOCG 4359, de 8 d'abril de 2005).

<sup>114</sup> .- Qüestió que, en aquest sentit, ja es preveu en l'article 26.k de la ja citada Llei 13/2008 segons la modificació introduïda mitjançant la Disposició Final Tercera de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (DOGC 5686, de 5 d'agost de 2010). De conformitat amb aquesta modificació, aquest article 26.k preveu que és atribució del Govern, entre d'altres, la d'aprovar "els acords de col·laboració subscrits amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals, i autoritzar amb caràcter previ la subscripció d'aquests convenis i acords quan en formin part organismes o entitats públiques dependents o vinculats a l'Administració de la Generalitat".

<sup>115</sup> .- Llei 1/2011, de 10 de febrer, *de convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón*.

<sup>116</sup> .- Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya.

acords amb regions limítrofes (article 19). Pel que fa a l'acció exterior, la llei al·ludeix a la subscripció d'acords amb altres Estats i "organismes internacionals" (article 20). Finalment s'indica el límit d'aquests acords: "*no podrán incidir en la política exterior del Estado ni generar responsabilidades de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales.*" (article 21). La llei esmenta en el Capítol I el règim general del convenis: principis que els informen i continguts.

En el cas català, la Llei 26/2010, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya, regula les relacions interadministratives de forma detallada, especificant el règim jurídic dels convenis de col·laboració, llur forma i contingut així com el procediment, l'eficàcia i la publicitat (articles 107-112). La Disposició Addicional Quarta estén el règim jurídic dels convenis als acords que la Generalitat suscrigui amb l'Estat, amb altres Comunitats Autònomes i "amb ens públics d'altres estats i organismes internacionals". Aquests acords s'han d'adequar al contingut i al procediment d'elaboració i tramitació esmentats amb caràcter general als articles 110 i 111 per als convenis administratius entre administracions catalanes, tot remetent a la normativa específica que els reguli.

Des d'un punt de vista de desenvolupament reglamentari, convindria adoptar normes detallades més enllà de les previsions de la Llei 26/2010. Entenem que caldria establir un procediment que preveïés les diferents fases e informes preceptius pels que hauria de passar la proposta de celebració d'un acord de col·laboració, des de l'adopció de la proposta per la unitat directiva o el departament pertinent, al informe, que estimem necessari, si més no, de la Comissió Jurídica Assessora, passant pel paper de la unitat directiva responsable de l'acció exterior i dels seus serveis jurídics a efectes de validació i coordinació o, finalment, a l'establiment de la necessària publicació de l'acord en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya per garantir-ne la seva publicitat i eficàcia.

## **B) La participació de la Generalitat en els tractats internacionals.**

Pel que fa als tractats internacionals, exclosa la competència de les Comunitats Autònomes per celebrar-los, molts Estatuts de la primera generació -com el de Catalunya de 1979- havien establert previsions sobre la participació de les Comunitats Autònomes en el procés de formació dels tractats internacionals, en un procés generalitzat d'asimetria normativa<sup>117</sup>. Amb totes les variants, el que es recollia en aquelles disposicions estatutàries<sup>118</sup> era, o bé el dret a sol·licitar del Govern de l'Estat l'obertura de negociacions de tractats sobre determinades matèries; o bé el dret de rebre informació sobre la celebració d'aquells tractats que afectessin a àrees de la seva competència o interessos específics; o bé, finalment, l'un i l'altre dret. Però aquestes disposicions es varen revelar completament insuficients ja que els seus efectes

<sup>117</sup>.- Vid., al respecte, per exemple, L. PARDO CUERDO, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Teoría y Práctica*, Colección Escuela Diplomática núm. 1, Madrid 1995, p. 35-40; R. RIQUELME CORTADO, "Las Comunidades Autónomas en la negociación de los tratados internacionales", *Sistema*, mayo 1985, núm. 66, p. 93-99; O. CASANOVAS Y LA ROSA, "La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de tratados internacionales", a M. PÉREZ GONZÁLEZ (dir.), *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Instituto Vasco de Administración Pública 1994, p. 50; i A REMIRO BROTONS en els seus comentaris al Capítol III del Títol III de la Constitució, a O. ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, 2a ed., Cortes Generales/Edersa, Madrid 1998, Tomo VII, p. 516 i ss.

<sup>118</sup>.- I es manté encara en els Estatuts que no han estat modificats o, en el cas de l'Estatut de La Rioja sense que hi consti cap previsió al respecte. Com ja hem indicat abans, es tractava en el nostre cas dels articles 27.4 i 27.5 de l'Estatut d'autonomia de 1979.

jurídics quedaven en gran mesura sotmesos a la discrecionalitat del Govern de l'Estat, i d'aquí també el poc ús que se'n va fer.

L'Estatut d'autonomia de 2006 constitueix, en aquest sentit, una evolució d'aquestes disposicions, ja que l'article 196 millora alguns buits e introdueix més precisió i més possibilitats per a la participació de la Generalitat en la celebració de tractats internacionals, però, al capdavant, deixa també molts aspectes sense precisar i sotmesos a la voluntat del Govern de l'Estat. També hi ha algunes incorreccions tècniques <sup>119</sup> i, si més no, no s'acaba d'entendre que una mateixa qüestió -la participació en els tractats internacionals-, que hauria de tenir el mateix tractament, es reguli de manera separada i parcialment diferent en l'article 185, respecte dels tractats de la Unió Europea, i en l'article 196, la disposició general sobre la participació de la Generalitat en tractats i convenis internacionals. No ens correspon ara abordar l'anàlisi d'aquestes disposicions, que ja han estat estudiades per diversos autors <sup>120</sup>, ja que el nostre objecte es posar en relleu, en aquesta seu, la mancança de desenvolupament normatiu d'aquestes disposicions.

Tanmateix, convé indicar, de manera prèvia, que el problema no és exclusiu de l'ordenament jurídic català. En efecte, **no existeix en dret espanyol cap desenvolupament postconstitucional**, en termes legals o reglamentaris, **sobre la celebració de tractats internacionals** i segueix regint, en allò que no hagi modificat la Constitució, un Decret de l'any 1972, el Decret 801/1972, de 24 de març, relatiu a l'ordenació de l'activitat de l'Estat en matèria de tractats internacionals <sup>121</sup>. Per bé que el Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació hagi suplert algunes insuficiències d'aquest Decret per via d'elaborar diverses circulars, el que també és cert és que, des de principis dels anys vuitanta s'ha plantejat l'elaboració d'una llei sobre tractats internacionals o, en tot cas, d'un desenvolupament reglamentari que substituís el Decret 801/1972 <sup>122</sup> i que, com ja hem dit abans, l'any 2009 encara parlava d'això el Secretari General Tècnic d'aquest Ministeri <sup>123</sup>.

Al nostre entendre, des d'un punt de vista tècnicojurídic, no hi hauria d'haver-hi excessius problemes per actualitzar al marc constitucional la normativa espanyola sobre tractats internacionals amb l'adopció d'una Llei o d'una norma reglamentària, però entenem que les divergències respecte del paper de les Comunitats Autònomes constitueixen un dels problemes i una de les raons essencials que han anat posposant l'aprovació d'una llei <sup>124</sup>. De

<sup>119</sup> .- Per exemple, el fet que l'article 196.1 es refereixi a les "competències de Catalunya" quan qui té atribuïdes les competències és la Generalitat i que després es refereixi a la "Generalitat i el Parlament" sense entendre que, de conformitat amb l'article 2 de l'Estatut, la Generalitat està integrada pel Parlament, la Presidència de la Generalitat, el Govern i les demés institucions.

<sup>120</sup> .- Així, en especial, X. PONS RAFOLS, E. SAGARRA TRÍAS, *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo ...*, op. cit., pp. 105-129.

<sup>121</sup> .- BOE de 8 d'abril de 1972. En aquest sentit, a més, es pot apuntar que l'Ordre comunicada de 17 de febrer de 1992 de la Sotsecretaria d'Afers Exteriors per la que s'estableixen normes per a la tramitació dels tractats internacionals per part dels òrgans d'aquest Departament (*Boletín Oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores*, núm. 592, de febrer de 1992) obvia qualsevol referència, per limitada que fos, al possible paper, d'informació, d'instància o de sol·licitud, de les Comunitats Autònomes.

<sup>122</sup> .- Vid. sobre això, J. DIEZ-HOCHLEITNER, "Antecedentes y líneas generales de una eventual Ley de tratados", a *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid 1990, pp. 185-201.

<sup>123</sup> .- Vid. el ja citat Document de Treball *Aspectes Jurídics i Institucionals de l'acció exterior ...*, op. cit., p. 10.

<sup>124</sup> .- Com indica J. ROLDÁN BARBERO, *Las Relaciones Exteriores de ...*, op. cit., p. 78.

fet, l'avantprojecte de llei de 15 d'abril de 1985 -l'únic que ha estat fet públic<sup>125</sup>- es limitava, per un costat, a una formulació genèrica de mera constatació del que estableixien, en general i d'aquesta manera asimètrica, els Estatuts d'autonomia de primera generació al preveure que

*“[L]as Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos, podrán instar del Gobierno la negociación de Tratados. Igualmente, recibirán oportuna información durante la negociación de aquellos que afecten a materias de su competencia o interés específicos”*<sup>126</sup>.

Per un altre costat, l'avantprojecte preveia també -i, aquí, ho feia de manera molt més extensa- l'obligació de les Comunitats Autònomes de compliment dels tractats internacionals dels que Espanya en sigui part, fins i tot amb una referència expressa a la clàusula d'execució forçosa de l'article 155 de la Constitució per tal de garantir el compliment de les obligacions internacionals<sup>127</sup>.

La manca de regulació legal sobre els tractats internacionals resulta prou important i un dèficit destacable, però encara ho serà més amb l'evolució i els desenvolupaments que han tingut els Estatuts de la nova fornada, entre els que hi ha el de Catalunya de 2006, que fixen més precisament l'obligació d'informació prèvia, preveuen la remissió d'observacions i la possible participació de representants autonòmics en les delegacions negociadores de l'Estat. El que és plenament lògic ja que, al capdavall, els tractats internacionals hauran de ser executats també, en el seu cas i en allò que afecti a les seves competències, per les Comunitats Autònomes; aspecte que, com ja hem dit, està previst en l'article 196.4 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Tot això fa encara més urgent i desitjable una llei sobre els tractats internacionals a Espanya, que adaptés el règim dels tractats internacionals a les previsions constitucionals però que també, en el que a nosaltres interessa ara, establís clarament les obligacions de l'Estat en relació amb la participació de les Comunitats Autònomes en la celebració dels tractats internacionals.

Aquest buit legal es superposa a la **manca de desenvolupament normatiu a Catalunya**. En efecte, tant la pràctica de celebració dels acords de col·laboració -a la que abans ens hem referit- com els aspectes de participació en el *ius contrahendi* de l'Estat requereixen de manera urgent, al nostre entendre, d'un desenvolupament normatiu que precisi els procediments legals a seguir i el paper que han de jugar les diferents institucions de l'autogovern de Catalunya, especialment el Govern de la Generalitat i el Parlament de Catalunya. Entenem així, per un costat, que al Govern hauria de correspondre tota la iniciativa política tant respecte de la celebració d'un acord de col·laboració com respecte de la gestió de la informació sobre un tractat internacional que afecti d'una manera directa i singular les competències de la Generalitat (article 196.1) o que siguin iniciatives de revisió dels tractats de la Unió Europea (article 185.1), amb els informes que siguin preceptius de la Comissió

<sup>125</sup> - Vid. l'avantprojecte de llei reproduït en *La celebración de tratados internacionales por España ...*, op. cit., pp. 353-363.

<sup>126</sup> - Article 7.4 de l'avantprojecte citat.

<sup>127</sup> - Article 23, apartats 1 a 4 de l'avantprojecte. L'article 155 de la Constitució estableix que “1. Si una Comunitat Autònoma no complia les obligacions que la Constitució o altres lleis li imposin, o actuava de forma que atemptés greument contra l'interès general d'Espanya, el Govern, previ requeriment fet al President de la Comunitat Autònoma i en el cas de no ser atès, amb l'aprovació per majoria absoluta del Senat, podrà adoptar les mesures necessàries per tal d'obligar-la al compliment forçós de les dites obligacions o per tal de protegir l'interès general esmentat. 2. Per a l'execució de les mesures previstes a l'apartat anterior, el Govern podrà donar instruccions a totes les autoritats de les Comunitats Autònomes”.

Jurídica Assessora i de la unitat directiva responsable de l'acció exterior; i que gestionés també la remissió i el seguiment de les observacions que, en el seu cas, formuli el Govern i el Parlament i siguin adreçades al Govern de l'Estat i a les Corts Generals. Evidentment, també hauria de correspondre clarament al Govern la sol·licitud per incorporar representants de la Generalitat en les delegacions negociadores espanyoles dels tractats que afecten Catalunya d'una manera directa i singular (article 196.2) o de revisió i negociació dels tractats originaris de la Unió Europea (article 185.2). Respecte de tot això -com veurem en el Capítol II- la Llei 13/2008 sols realitza atribució de funcions al Govern de la Generalitat d'una manera limitada i parcial.

Per un altre costat, entenem també que el Parlament, que es veu limitat al paper de poder formular observacions respecte d'un tractat del que s'ha rebut informació o d'una iniciativa de revisió dels tractats de la Unió Europea, hauria de tenir una participació més rellevant. D'entrada, caldria regular el tràmit parlamentari d'aquesta informació i de la emissió de les corresponents observacions, que no està previst en el Reglament del Parlament. En segon lloc, entenem que cal també subratllar la diferenciació que estableix l'Estatut entre el que preveu l'article 185.1, respecte de la revisió dels tractats de la Unió Europea, i l'article 196.1, respecte dels tractats que afecten de manera directa i singular les competències autonòmiques, ja que en el primer cas es preveu que les observacions es puguin dirigir tant al Govern de l'Estat com a les Corts Generals, mentre que en el segon cas només es preveu la remissió d'observacions al Govern de l'Estat. Al nostre parer, en ambdós casos, el Govern i, especialment, el Parlament, haurien de tenir l'atribució per poder remetre les seves observacions a les Corts Generals.

Atenent al paper constitucional que tenen les cambres legislatives (Congrés i Senat) en l'autorització prèvia o en la informació a posteriori respecte dels tractats internacionals - regulat en els articles 93 i 94 de la Constitució i als que ja ens hem referit- entenem finalment que, salvant totes les diferències i *mutatis mutandi*, podria assimilar-se el paper del Parlament de Catalunya, tant respecte dels acords de col·laboració com respecte de la participació de la Generalitat en els tractats internacionals, a la fase intermèdia d'autorització per part de les Cambres legislatives de la manifestació del consentiment estatal i, per tant, que les seves observacions condicionessin l'actuació del Govern de la Generalitat i fossin trameses tant al Govern de l'Estat com a les Corts Generals. Si més no, seria una fórmula per vitalitzar el paper del Parlament de Catalunya tant en l'acció exterior de la Generalitat com en les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea.

## **PRIMERA PART**

**L'organització institucional de l'acció exterior i de  
les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea.**

## CAPÍTOL II

### Els òrgans centrals del Govern i de l'Administració de la Generalitat.

Els òrgans centrals del Govern i de l'Administració de la Generalitat venen configurats, inicialment, per la seva ubicació a la capital de Catalunya i la seva competència superior i d'abast general, és a dir, fonamentalment es residencien en el Govern de la Generalitat o en les unitats directives de l'Administració de la Generalitat <sup>128</sup>. A partir d'aquest element definidor convé precisar-ne, en primer lloc, la seva determinació; en segon lloc, la seva posició jeràrquica dins del Govern i de l'Administració de la Generalitat, en particular de la unitat directiva en matèria d'acció exterior, des del moment de la seva creació, al llarg de l'evolució més recent i en el moment actual; i, en tercer lloc, les seves funcions.

#### 1. La determinació dels òrgans centrals.

En la perspectiva més clàssica del Dret Internacional Públic la doctrina considera -de manera general com hem dit i fonamentant-ho en la pràctica i en la normativa internacional- que configuren els òrgans centrals per a les relacions internacionals o per a l'acció exterior de l'Estat tres òrgans fonamentals: el Cap d'Estat, el Cap de Govern i el Ministre d'Afers Exteriors <sup>129</sup>. Aquest enfocament no resulta directament traslladable al Govern i a l'Administració de la Generalitat per la mateixa inexistència d'algun d'aquests òrgans fonamentals, però si posa en relleu una doble responsabilitat que recau en el president de la Generalitat i en l'òrgan o unitat directiva directament responsable de l'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea.

En aquest sentit, val a dir inicialment que, de conformitat amb l'article 67 de l'Estatut d'autonomia <sup>130</sup> i amb el que estableix la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern <sup>131</sup>, el president de la Generalitat "té la més alta representació de la Generalitat", a més d'ostentar la representació ordinària de l'Estat a Catalunya <sup>132</sup>. En conseqüència, als efectes que ara ens interessin i en exercici d'aquesta més alta representació de la Generalitat, aquesta Llei estableix que correspon al president de la Generalitat, entre altres, la responsabilitat de

---

<sup>128</sup> - En aquest sentit, i malgrat que doctrinalment es pugui fer una distinció -i fins i tot regular separatament- entre el què és l'organització institucional autonòmica (el Govern i els altres ens institucionals) i el què és pròpiament l'Administració autonòmica, en aquesta part de l'estudi abordarem conjuntament ambdues dimensions com, d'altra banda, han fet la majoria de Comunitats Autònomes al tendir a regular de manera conjunta, i ja des del moment inicial del procés autonòmic, el Govern i l'Administració (com indica, per exemple, J. OLIVÁN DEL CACHO, "Crónica sobre la potestad de organización de las administraciones de las Comunidades Autónomas", *Revista de Administración Pública*, 1989, núm. 120, p. 419).

<sup>129</sup> - Distinció bàsica que fan, entre molts d'altres, M. Díez DE VELASCO, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 17<sup>a</sup> edició, ed. Tecnos, Madrid 2009, pp. 373 i ss.; J.A. PASTOR RIDRUEJO, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones internacionales*, 14<sup>a</sup> edició, ed. Tecnos, Madrid 2010, pp. 473 i ss; i A. REMIRO BROTONS et alt., *Derecho Internacional. Curso General*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2010, pp. 565 i ss. Hi ha diverses disposicions internacionals, com ara l'article 7 del Conveni de Viena de 1969 sobre el dret dels tractats, que confereixen a aquests tres òrgans centrals un reconeixement -des del Dret Internacional Públic- com a òrgans que, en virtut de les seves funcions, s'entén que representen a l'Estat en les diverses fases de la celebració d'un tractat internacional.

<sup>130</sup> - En consonància amb el que estableix l'article 152.1 de la Constitució respecte de la figura del president de Comunitat Autònoma.

<sup>131</sup> - DOGC 5256, de 12 de novembre de 2008.

<sup>132</sup> - Article 1 de la Llei.

“Mantenir les relacions amb les autoritats de les institucions de l'Estat, de les comunitats autònomes i dels ens locals, i de llurs administracions públiques, i també amb les *autoritats de l'àmbit internacional*”<sup>133</sup>.

Ni que, tècnicament, sigui aquesta una referència manifestament millorable, entenem que resulta altament rellevant que aquesta disposició concreti com a competència específica del president de la Generalitat la de mantenir les relacions adequades “amb les autoritats de l'àmbit internacional”, especialment pel fet que l'anterior Llei que, des de 1982, regulava la figura del president a l'empara del que establia l'Estatut d'autonomia de 1979 no incorporava una previsió d'aquest tenor<sup>134</sup>. Tanmateix, i com ja hem indicat en el Capítol anterior, això no va ser obstacle per a que la Generalitat, i en particular el seu president<sup>135</sup>, iniciés una deriva de pràctica política d'una progressivament intensa activitat exterior i que, en conseqüència, no hi hagués cap mena de dubte sobre el fet que aquest caràcter de representació “omnímoda” de la Generalitat atribuïble al seu president també abastés l'activitat exterior de la Generalitat.

Pel que fa, específicament, a aquesta previsió legal val a dir també que ja en el mateix projecte de llei aprovat pel Consell de Govern de la Generalitat el 27 de novembre de 2007 es preveia aquesta atribució genèrica de mantenir relacions “en l'àmbit internacional”, és a dir, d'una manera encara més genèrica a la formulació de la disposició legal finalment resultant, al no precisar-se la interlocució amb “les autoritats” d'aquest àmbit, sinó unes relacions generals en l'àmbit internacional<sup>136</sup>. És cert, però, que una formulació així tenia els seus riscos en termes de constitucionalitat atès que, com també ja hem dit, l'article 149.1.3 CE reserva a l'Estat la competència exclusiva en la matèria “relacions internacionals”, però podia resultar perfectament assumible<sup>137</sup>. En aquest mateix ordre d'idees, el Grup Parlamentari de Convergència i Unió va presentar una esmena en el tràmit parlamentari de la Llei en que es pretenia que, d'una manera més clarament contundent -i amb un clar plantejament polític de fons-, s'establís que “[C]orrespon al president de la Generalitat exercir la més alta representació de la Nació catalana i de la Generalitat en l'àmbit de les relacions amb l'Estat i a nivell internacional”<sup>138</sup>.

D'altra banda, el que també convé subratllar de la Llei als nostres efectes és l'atribució general al president de la Generalitat de la funció de dirigir l'acció de govern, que es concreta en específiques disposicions que preveuen que li correspon, entre altres, les funcions de “[E]stablir i desplegar les directrius generals de l'acció de govern i assegurar-ne la continuïtat” o “[I]mpulsar i coordinar l'activitat dels departaments per a l'aplicació de les

<sup>133</sup>.- Article 10, apartat a) de la Llei. La cursiva és nostra.

<sup>134</sup>.- Vid. l'article 60 de la Llei 3/1982, del 23 de març, del Parlament, del president i del Consell Executiu de la Generalitat (DOGC 216, de 21 d'abril de 1982).

<sup>135</sup>.- En aquest sentit, cal destacar especialment l'interès, la visió i l'agenda internacional que varen mantenir els presidents Jordi Pujol (1980-2003) i Pascual Maragall (2003-2006).

<sup>136</sup>.- Vid. l'article 10 del projecte de llei (*Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, VIII legislatura, Número 185, de 17 de desembre de 2007). Al nostre entendre, com acabem d'indicar, resulta tècnicament deficient que finalment s'utilitzi l'expressió de mantenir relacions amb les “autoritats” de l'àmbit internacional i hagués estat més adequada una referència general a l'àmbit internacional o de l'acció exterior.

<sup>137</sup>.- De fet, com veurem *infra*, durant un temps la unitat directiva responsable de l'àmbit de l'acció exterior es denominava, precisament, Secretaria de Relacions Internacionals.

<sup>138</sup>.- Vid. l'esmena i l'Informe de la ponència de la Comissió d'Afers Institucionals (*Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, VIII Legislatura, Número 294, de 2 de juliol de 2008). Aquesta esmena es va defensar també en el Ple del Parlament (vid. el Dictamen de la Comissió i les esmenes reservades per defensar en el Ple, *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, VIII Legislatura, Número 302, de 10 de juliol de 2008, p. 15).



directrius generals de l'acció de govern i establir, sempre que calgui, estratègies de planificació i d'acció conjunta”<sup>139</sup>. En altres paraules, entenem que es pot afirmar, de manera general, que, en matèria d'acció exterior i relacions amb la Unió Europea, el president de la Generalitat és l'òrgan central essencial en termes polítics.

En aquest sentit, corresponen al president de la Generalitat dos tipus de funcions fonamentals: una funció representativa, com la més alta representació de la Generalitat, i una funció de direcció política de l'acció de Govern<sup>140</sup>. Ambdues funcions resulten cabdals en tots els àmbits de l'acció de govern, però ho resulten especialment en l'àmbit de l'acció exterior, atès el seu caràcter representatiu i el seu important component polític.

Més enllà, però, de l'activitat en matèria d'acció exterior i de les relacions amb les autoritats de l'àmbit internacional que pugui mantenir el president de la Generalitat, resulta obvi que és necessari establir en el Govern o l'Administració de la Generalitat un òrgan central o unitat directiva responsable del manteniment i seguiment de l'acció exterior de la Generalitat i de les relacions amb la Unió Europea. Que aquest òrgan sigui un dels departament en els que s'organitza el Govern i que integren l'Administració de la Generalitat o tant sols una unitat superior és un altre qüestió, que depèn, a més, de la decisió del president de la Generalitat que és qui té, legalment, l'atribució de determinar, per decret, el nombre, la denominació i l'àmbit de competències dels departaments en què s'organitza el Govern<sup>141</sup>.

En aquest sentit, entenem que, tant per visibilitzar l'acció exterior com per donar-li el pes polític necessari, resultaria adequada, en el seu moment, la creació d'un departament responsable de l'acció exterior i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea. No hi ha res que legalment ho impedeixi i no hi ha dubte que dotaria de rellevància política i de major coordinació i unitat en la seva formulació a la política exterior de la Generalitat. De fet, hi ha diversos models a aquest respecte que es poden enunciar a títol il·lustratiu. Així, d'una banda, ens subestats que pertanyent a d'altres Estats, com ara el Quebec, tenen en el seu Govern des de fa temps un departament específic, anomenat Ministeri de Relacions Internacionals, que s'ocupa de les activitats internacionals del Quebec<sup>142</sup>; o, per posar un altre exemple, es pot esmentar el Ministeri flamenc de Política Exterior, Comerç Exterior, Cooperació al Desenvolupament i Turisme<sup>143</sup>.

D'altra banda, algunes Comunitats Autònomes sí que ho han fet en alguns períodes i, per exemple, el Govern d'Astúries va tenir una Conselleria d'Economia i Afers Europeus<sup>144</sup> o el

<sup>139</sup>.- Apartats b) i j) de l'article 12 de la Llei 13/2008.

<sup>140</sup>.- Vid., al respecte i de manera general, per exemple, M. BARCELÓ, J. VINTRÓ (coords.), *Dret Públic de Catalunya*, cit., pp. 328 i ss.

<sup>141</sup>.- Article 23.2 de la Llei 13/2008.

<sup>142</sup>.- *Ministère des Relations Internationales* que, amb altra denominació i originat fonamentalment en la gestió de les relacions federals i interprovincials, fou creat l'any 1967.

<sup>143</sup>.- Que amb aquesta denominació (en holandès i simplificada *Departement Internationaal Vlaanderen*), va començar a operar el 2006, però que tenia precedents en els anys noranta quan es va establir una “Administració per a les relacions exteriors” [vid. una exposició prou exhaustiva de la seva evolució i de la seva estructura a D. CRIEKEMANS, “La política exterior i la representació diplomàtica de les regions belgues: Flandes i Valònia comparades”, en F. REQUEJO (ed.), *La política exterior dels ens subestats a principis del segle XXI*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona 2010, pp. 71-75)

<sup>144</sup>.- Ni que aquesta Conselleria només tenia una Direcció General d'Afers Europeus, ja que tota la resta d'estructura orgànica estava vinculada a la matèria d'economia i finances. La Conselleria va ser suprimida com a tal el novembre de l'any 2008 [vid. el Decret 102/2007, de 25 de juliol, amb l'estructura orgànica d'aquesta Conselleria (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* núm. 174, de 26 de juliol de 2007) i el Decret 34/2008,

Govern d'Aragó una específica Conselleria d'Afers de la Comunitat Europea <sup>145</sup>. Notis però que aquestes experiències en el pla autonòmic no han tingut massa continuïtat -i menys en un moment com l'actual en que s'ha procedit de manera general a la reducció del nombre de departaments en els Governos de les Comunitats Autònomes- i que, llevat excepcions, en general s'ha fet compartint denominació amb altres àmbits materials i no ocupant-se exclusivament de l'acció exterior de la Comunitat Autònoma sinó, en tot cas, només en relació als afers europeus.

Des del restabliment de la Generalitat <sup>146</sup> no hi ha hagut cap departament que en la seva denominació incorporés la dimensió de l'acció exterior o de les relacions amb la Unió Europea, ja fos que s'ocupés específicament d'aquestes matèries, ja fos que les compartís amb altres àmbits materials. Això no obstant, i situant-nos en un altre pla -el pla dels Estats- cal indicar que, des d'una perspectiva històrico-administrativa, el primer departament ministerial que es va crear en les incipients administracions de l'Estat modern al llarg dels segles XVI i XVII fou, precisament, el departament de les "qüestions d'estat", que en molts països s'ha convertit en el departament ministerial d'afers exteriors i en alguns s'ha mantingut com a departament, Secretaria o Ministeri d'estat <sup>147</sup>.

Estem, per tant, davant d'un àmbit material de l'activitat del Govern i de l'Administració autonòmica prou rellevant com per a que, políticament, es consideri curosament, en termes polítics i pressupostaris, la proposta de creació d'un departament específic per a l'acció exterior i els afers europeus. El que s'ha fet en el Govern i l'Administració de la Generalitat -com veurem tot seguit- es crear diferents òrgans o unitats directives, amb denominacions molt canviants i sempre de nivell inferior al de departament, als que s'han encomanat aquestes funcions respecte de l'àmbit internacional.

En definitiva, pel que fa a la seva determinació cal afirmar que els òrgans centrals de l'acció exterior de la Generalitat són, d'una banda, el president de la Generalitat; i, d'altra banda, en absència d'un departament específic en el si del Govern, també constitueix un òrgan central de l'acció exterior aquell òrgan o unitat directiva directament responsable de l'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea que, en l'actualitat, és una secretaria sectorial, la Secretaria d'Afers Exteriors <sup>148</sup>.

---

de 26 de novembre, de supressió (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* núm. 275, de 26 de novembre de 2008)].

<sup>145</sup>.- Departament que fou suprimit mitjançant Decret de 17 de setembre de 1993 (*Boletín Oficial de Aragón*, núm. 107, de 18 de setembre de 1993).

<sup>146</sup>.- Com tampoc en l'època de la Generalitat republicana perquè, entre altres coses, l'Estatut de 1932 no preveia res sobre l'acció exterior i el context històric del moment no exigia, com ara, una tant intensa relació exterior per part dels poders públics.

<sup>147</sup>.- En el cas d'Espanya, el Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació ha constituït sempre una de les branques principals del Govern de l'Estat i és el més antic dels departaments ministerials, ja que els seus antecedents poden remuntar-se a la designació d'un secretari per als "negocis que s'ofereixen fora del regne" feta per Felip II el 1556. Més endavant, Felip V va establir el que s'anomenava Secretaries de Despatx, una de les quals, sota el nom de Secretaria d'Estat, s'encarregava del vessant exterior de l'activitat estatal. Posteriorment aquestes Secretaries es convertirien en els ministeris i amb el nom de Ministeri d'Estat es va mantenir a Espanya fins que l'any 1938, amb el règim que sorgeix de la guerra civil, va passar a denominar-se Ministeri d'Afers Exteriors.

<sup>148</sup>.- La Secretaria d'Afers Exteriors, que forma part de l'estructura del Departament de Presidència, i que ha estat establerta amb aquesta denominació en el Decret 1/2011, de 4 de gener, de reestructuració del Departament de Presidència (DOGC 5790, de 5 de gener de 2011), derogat posteriorment pel Decret 325/2011, de 26 d'abril, de reestructuració del Departament de la Presidència (DOGC 5867, de 28 d'abril de 2011).

Ara bé, per molt que aquest dos òrgans puguin representar a la Generalitat i exercir funcions en l'àmbit de l'acció exterior cal dir que, més enllà dels honors que puguin rebre <sup>149</sup>, pel que fa a l'estatut jurídic que puguin gaudir en l'exterior el president de la Generalitat o la persona titular d'aquest òrgan o unitat directiva, quan realitzin visites i missions oficials, ja sia com el més alt representant de la Generalitat o com a responsable de l'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea de la mateixa, no hi ha cap previsió legal en el sentit de que puguin gaudir de cap especial nivell de protecció jurídica de caràcter internacional. En termes juridicointernacionals <sup>150</sup> la única forma d'establir aquesta protecció seria la utilització per analogia i amb el consentiment estatal -tant de l'Estat espanyol com de l'Estat receptor de la delegació o missió- de les normes internacionals contingudes en el Conveni de 1961 sobre relacions diplomàtiques, en el Conveni de Viena de 1963 sobre les relacions consulars i, específicament, pel que fa a les missions oficials de visita, en el Conveni de Nova York de 1969 sobre missions especials <sup>151</sup>.

## **2. L'establiment i evolució d'una unitat directiva responsable de l'acció exterior i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea.**

Com acabem d'indicar, si bé no ha existit mai un departament concret del Govern de la Generalitat que tingués ja en la seva mateixa denominació la competència específica de l'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea, des de fa anys sí que existeix una unitat directiva que s'ocupa d'aquest àmbit material. Els diferents canvis polítics i la marcada trajectòria ascendent de la importància i contingut de l'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea han portat, tanmateix, a molts canvis -que, certament, podríem qualificar d'excessius- tant en la denominació d'aquest òrgan o unitat directiva com en la seva dependència jeràrquica. Pel que fa a l'establiment i evolució d'aquesta unitat directiva responsable de l'acció exterior i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea entenem que es poden establir clarament diverses etapes prèvies a la situació actualment existent que, en aquest sentit, seria tant sols la darrera etapa en un llarg procés que, gràficament, hem representat en un quadre al final d'aquest apartat.

Les primeres etapes -que ja són, en aquest sentit, històriques- tenen a veure, al nostre entendre, tant amb la diferent orientació política dels governs de la Generalitat com amb la diferent estructuració de la unitat directiva responsable de l'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea. Així, per dir-ho breument, hi ha una primera etapa, sota els governs de

<sup>149</sup>.- Com indica X. Ballart, a cops, el President de la Generalitat Jordi Pujol havia estat rebut amb honors de Cap d'Estat pels dirigents dels països on s'havia proposat establir relacions al més alt nivell [vid. X. BALLART, "La administración de un Presidente: Cataluña, 1980-1997", a J.L. PANIAGUA SOTO (ed.), *Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas. Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco*, ed. Tecnos, Madrid 2000, p. 180].

<sup>150</sup>.- Més enllà de la possibilitat d'expedir-los passaport diplomàtic per part de les autoritats del Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació, opció factible però tampoc contemplada en la regulació pertinent (vegis la regulació espanyola sobre els passaports diplomàtics en el Real Decret 1128/2008, de 4 de juliol, BOE de 9 de juliol de 2008).

<sup>151</sup>.- Els dos primers Convenis reconeixen un ampli ventall de privilegis i immunitats als agents diplomàtics i als agents consulars i han estat àmpliament ratificats pels Estats, però no preveuen un estatut jurídic especial per a les persones que no tinguin estatut diplomàtic associat a la missió diplomàtica o a l'oficina consular (vid. els Convenis en el BOE de 24 de gener de 1968 i de 6 de març de 1970). El Conveni sobre missions especials fa una funció similar, en termes d'estatut jurídic, en relació amb les missions especials i, establint-hi un enfocament analògic amb totes les reserves, podria ser aplicable a les visites i missions oficials encapçales pel president de la Generalitat (vid. el Conveni en el BOE de 4 de juliol de 2001).

Convergència i Unió, particularment des de 1992 fins l'any 2003, on es crea i té la seva primera evolució, de manera limitada -tot s'ha de dir-, la unitat directiva responsable de l'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea, llavors Comunitats Europees. La segona etapa, que políticament correspon a la etapa del primer dels dos governs de coalició entre PSC, ERC i ICV-EUA, es va caracteritzar, sense dubtes, per ser reflex d'importants convulsions polítiques que es varen traduir també en certes disfuncions institucionals i en un excés evident de reestructuracions orgàniques. La tercera etapa, que correspon al que comunament s'ha vingut anomenant segon tripartit, ve significada tant per l'empenta política donada a la institucionalització de l'acció exterior que arribarà a un alt rang orgànic i al seu màxim desplegament institucional -reforçat encara més per les noves disposicions de l'Estatut del 2006-, com per la separació que es produeix, en termes orgànic-institucionals, entre l'acció exterior i les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea. La quarta i darrera etapa és la iniciada l'1 de gener de 2011, pel nou govern de CiU, amb la creació de l'actual Secretaria d'Afers Exteriors.

### A) Primera etapa (1980-2003).

Al nostre entendre, el punt de partida principal d'aquesta etapa inicial no es donarà fins l'any 1992 amb la creació del **Comissionat per a Actuacions Exteriors**. Tanmateix, des del mateix moment en que el llavors president de la Generalitat Jordi Pujol va iniciar una política continuada de viatges i de connexions internacionals de diversos tipus, amb la vocació de promoció de Catalunya i de les seves possibilitats econòmiques i comercials en particular, es varen anar generant al seu voltant i en suport a l'actuació del president les necessàries estructures administratives de suport. Així, sobre bases pràctiques i al voltant del president de la Generalitat, és a dir, formant part del seu entorn més immediat cal situar alguns directors generals i responsables de gabinet, dependents, funcional i orgànicament, de la Secretaria General de la Presidència<sup>152</sup> que, sense dubtes tenia i segueix tenint una importància cabdal com a òrgan de més estreta col·laboració amb el president de la Generalitat<sup>153</sup>. En aquest àmbit cal situar-hi les persones que s'ocupaven de la incipient acció exterior de la Generalitat que, a partir de 1981 s'han d'entendre integrades en la Secretaria d'Afers Interdepartamentals<sup>154</sup> que, des del Decret 279/1984, va passar a denominar-se Direcció General d'Afers Interdepartamentals<sup>155</sup>. En aquest context, a partir de 1990 es va crear el **Gabinet d'Actuacions Exteriors** que, juntament amb altres serveis institucionals del Departament de la Presidència, donava suport a l'actuació exterior del President de la Generalitat.

Tanmateix, hi ha un vessant específic que mereix una certa anàlisi i que té a veure amb l'inici, a partir de 1979, de les negociacions per a l'adhesió d'Espanya a les Comunitats Europees.

<sup>152</sup>.- El Decret de 17 d'octubre de 1978 establia ja que per a l'exercici de les funcions representatives i executives de la Presidència de la Generalitat, aquesta s'organitzaria en departament i que tindria una Secretaria General de la Presidència (article 1.1 i 1.2 del Decret, DOCG 8, d'1 de novembre de 1978).

<sup>153</sup>.- En el pla històric fou la responsabilitat de Lluís Prenafeta des de 1980 fins 1990 i de Joaquim Pujol Figa de 1990 a 1995, atès que, a partir de 1996 i fins 2003 va haver-hi una persona designada com a titular del Departament de la Presidència. Durant els Governos de Pascual Maragall i de José Montilla no hi havia persona titular del Departament de la Presidència, però hi havia una Conselleria en Cap o un departament de la Vicepresidència. En el Govern actual no hi ha una persona designada com a titular del Departament de la Presidència que, per tant, es dirigint pel mateix President de la Generalitat [així ho estableix l'article 12.1.n) de la ja citada Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern].

<sup>154</sup>.- Creada mitjançant el Decret 120/1981, de 14 de maig (DOGC 128, de 22 de maig de 1981).

<sup>155</sup>.- Canvi de denominació que es va operar mitjançant el Decret 279/1984, de 6 de setembre (DOGC 472, de 26 de setembre de 1984).

Atenent a aquesta perspectiva es va procedir -com veurem *infra* en el Capítol IV- a la creació del **Patronat Català Pro Europa** i, d'acord amb les facultats que la Constitució i l'Estatut d'autonomia atribuïen a la Generalitat de Catalunya i dins dels límits d'aquestes, el ja citat Decret 279/1984 va crear, per la seva part, la **Direcció General per a l'Adequació a les Comunitats Europees**, depenent del Departament de la Presidència. A aquesta nova Direcció General s'encomanaven unes funcions molt específiques, directament connectades amb l'adaptació a aquesta futura adhesió d'Espanya a les Comunitats Europees. Concretament, les funcions de la nova Direcció General eren:

“adaptació de la legislació autonòmica a la normativa comunitària; elaboració d'estudis i projectes, particularment de cara a la participació en els plans, ajuts i fons existents en les Comunitats; tasques d'informació i sensibilització dels sectors socials i econòmics, i formació de funcionaris especialitzats en temes comunitaris”<sup>156</sup>.

Un cop culminada l'adhesió d'Espanya a les Comunitats Europees, l'1 de gener de 1986, es va seguir mantenint aquesta Direcció General i, encara més, atenent el major volum de comeses que li podien correspondre, el Decret 24/1986<sup>157</sup> va desplegar l'estructura orgànica de la Direcció General establint, entre altres serveis, una **Subdirecció General de Coordinació per a l'Adaptació a la Normativa Comunitària**, a la que correspondria portar a terme totes les tasques necessàries perquè la legislació de la Generalitat s'acomodés a les normes emanades de les Comunitats Europees. Tasques que, tanmateix, complerta una primera i molt breu etapa, es va considerar convenient assignar el mateix any 1986 al **Gabinet Jurídic Central** per tal d'assegurar l'exercici, amb caràcter general, de les funcions de coordinació jurídica dels diferents departaments en aquesta matèria<sup>158</sup>. Finalment, la Direcció General per a l'Adequació a les Comunitats Europees fou suprimida de manera formal mitjançant el Decret 152/1993<sup>159</sup>.

Ara bé, al marge d'aquesta especialitat relacionada amb les Comunitats Europees i sense negar la influència que el procés de participació en aquestes Comunitats ha tingut en el desenvolupament orgànic-institucional de l'acció exterior de la Generalitat -i, en general, de les Comunitats Autònomes<sup>160</sup>-, en tot el procés inicial d'organització institucional de l'acció exterior el moment més rellevant és, al nostre entendre, la creació del càrrec de **Comissionat per a Actuacions Exteriors**, creació que es va dur a terme mitjançant el Decret 190/1992, de 14 de setembre<sup>161</sup>. En aquest Decret es fonamentava la necessitat de crear aquest càrrec en una doble premissa que creiem convenient subratllar. D'una banda, en una dimensió més en termes competencials, s'indicava que

<sup>156</sup>.- Article 8 del Decret 279/1984.

<sup>157</sup>.- Decret 24/1986, de 13 de febrer (DOGC 652, de 21 de febrer de 1986).

<sup>158</sup>.- Així ho va establir el Decret 307/1986, de 13 d'octubre (DOGC 758, de 27 d'octubre de 1986) pel qual es completa l'estructura orgànica del Gabinet Jurídic Central i s'estableix una Subdirecció General de Coordinació Jurídica.

<sup>159</sup>.- Disposició addicional 1 del Decret 152/1993, d'1 de juny, de reestructuració del Departament de la Presidència (DOGC 1756, d'11 de juny de 1993). Aquest Decret es posterior a la creació del Comissionat per a Actuacions Exteriors al que ens referim immediatament i confirma l'adscripció d'aquest Comissionat al Departament de la Presidència (article 2).

<sup>160</sup>.- D'alguna manera, n'és el “principal promotor” [vid. I. MARRERO ROCA, “La acció exterior de Andalusia en el contexto del nuevo Estatuto de autonomía”, a R. GARCÍA PÉREZ (dir.), *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, ed. Tecnos, Madrid 2009, p. 87]. Com ja hem dit, algunes Comunitats Autònomes es van dotar d'un departament específic amb competències sobre els afers europeus.

<sup>161</sup>.- DOGC 1647, de 21 de setembre de 1992.

“L'exercici de les competències atribuïdes a la Generalitat per l'Estatut d'autonomia en els diversos camps de l'acció pública porta inherent, sovint, la conveniència que aquestes actuacions es projectin a l'exterior, dins el més estricte respecte, com és obvi, de la distribució competencial establerta en la Constitució”.

D'altra banda, amb un important plantejament polític de fons davant dels reptes de la internacionalització i amb la convicció de que calia estructurar i coordinar la dimensió de l'acció exterior, s'establia també que

“ .. l'experiència d'aquests darrers anys d'exercici d'aquesta projecció exterior i la conveniència d'impulsar-la per tal de respondre al repte de la creixent internacionalització de les activitats o els sectors sobre els quals la Generalitat exerceix les competències que l'Estatut d'autonomia li atorga, i la necessitat de coordinar totes aquelles activitats per potenciar-ne els efectes, evitar repeticions innecessàries o accions descoordinades, aconsella la creació d'un comissionat per a Actuacions Exteriors, adscrit al Departament de la Presidència, al qual s'han d'atorgar les facultats necessàries per a l'exercici de les funcions que ha de desenvolupar”<sup>162</sup>.

En conseqüència, es va establir aquest Comissionat sota la dependència del Departament de la Presidència i amb l'encàrrec d'exercir “les funcions inherents a la projecció exterior de la Generalitat d'acord amb les directrius fixades pel Govern i sota la superior direcció del titular del Departament”<sup>163</sup>. El primer Comissionat per a Actuacions Exteriors fou Joan Vallvé i Ribera, que havia estat, fins el moment del seu nomenament, Conseller d'Agricultura, Ramaderia i Pesca. Es tractava, per tant, d'una personalitat amb un pes polític prou important que, de formar part del Govern, passava a ser Comissionat. Això té la seva rellevància i, de fet, el mateix Decret de creació -basant-se principalment en la modificació de la figura dels comissionats operada per la Llei 2/1992, de modificació parcial de la Llei 13/1989<sup>164</sup>-, establí que aquest nou Comissionat “assistirà a les reunions del Govern quan sigui especialment convocat per informar del desenvolupament de les funcions que té encomanades” i que, als efectes protocol·laris, el Comissionat per a Actuacions Exteriors “se situarà immediatament després dels consellers de la Generalitat”<sup>165</sup>. En altres paraules, el Comissionat es situava, almenys en termes protocol·laris, amb un rang similar al de conseller<sup>166</sup> i, en conseqüència, en un pla polític suficientment important. Altra cosa és que, depenent

<sup>162</sup> - Paràgrafs 2 i 3 del preàmbul del Decret 190/1992.

<sup>163</sup> - Article 1 del Decret 190/1992.

<sup>164</sup> - Llei 2/1992 de 7 de juliol, de modificació de la Llei 13/1989, relativa a l'Administració de la Generalitat, i de la Llei 26/1984, relativa a les Universitats (DOGC 1617, de 10 de juliol de 1992).

<sup>165</sup> - Article 3 i Disposició addicional del Decret 190/1992.

<sup>166</sup> - Malgrat la indefinició de la Llei 2/1992 i del Decret 190/192 (que estableix el Comissionat sota la dependència del Departament de la Presidència, malgrat que aquest departament no tenia titular i, per tant, la seva titularitat l'exercia el mateix President), hi ha autors que li reconeixen aquest rang orgànic (vid. J. MATAS DALMASES, “La figura del Secretario General en la Administración de la Generalitat de Catalunya”, *Autonomies, Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 17, pp. 144) que, al nostre entendre, resultava més aviat de caràcter protocol·lari i, en aquest cas, atenent principalment al fet que el titular del Comissionat havia deixat de ser Conseller en el període immediatament anterior.

de qui exercia el càrrec, es pogués o no afirmar que el titular del Comissionat formava part de l'entorn més immediat del llavors president de la Generalitat <sup>167</sup>.

Pel que fa a les funcions del Comissionat per a Actuacions Exteriors val a dir, però, que el Decret només menciona una atribució específica en matèria d'acció exterior, la de “[C]oordinar i impulsar l’actuació de l’Administració de la Generalitat en la seva projecció exterior. A aquests efectes, els departaments de la Generalitat informaran el comissionat dels seus projectes i actuacions”, ja que la resta de funcions són de representació, elaboració de l’avantprojecte de pressuposts, autorització de despeses o signatura de contractes en relació amb el seu àmbit d’activitat <sup>168</sup>. Això, que no deixava de resultar una debilitat, podia respondre, també, a la indefinició en que encara romania els anys noranta l’actuació exterior de la Generalitat i les limitades possibilitats en les previsions legals -més que en les realitats pràctiques, com hem subratllat en el Capítol anterior- que aquesta podia tenir.

Finalment, pel que fa a la seva estructura administrativa, el Decret 190/92 establí que la **Secretaria General de la Presidència** donaria “suport administratiu al comissionat per a l’exercici de les funcions” i que, fins que no es creés l’estructura necessària, dependrien del nou Comissionat el Gabinet d’Actuacions Exteriors, el Servei d’Afers Institucionals i la Comissió Amèrica-Catalunya 1992 <sup>169</sup>, és a dir, diverses unitats o estructures administratives preexistents i que tenien atribuïdes funcions relacionades amb l’actuació exterior de la Generalitat.

El desenvolupament de l’estructura del Comissionat per a Actuacions Exteriors no es va dur a terme fins el 1994 mitjançant el Decret 17/1994, d’11 de gener <sup>170</sup>, atenent tant a la pràctica duta a terme com als estudis organitzatius pertinents. Així va ser com es van crear les dues àrees del Comissionat, l’Àrea Europa i l’Àrea Extraeuropea i de Cooperació -encapçalades cada una per un director sota el règim jurídic del personal eventual-, les funcions de les quals es detallaven en el Decret <sup>171</sup>. Així mateix, el Decret 17/1994 va suprimir formalment els dos òrgans preexistents, el Gabinet d’Actuacions Exteriors i el Servei d’Afers Institucionals <sup>172</sup>.

Tres anys després, i fonamentalment -al nostre entendre- per raons de caràcter polític, es produeix un nou canvi amb la supressió del Comissionat. En aquest sentit, entenem que podia haver-hi diversos factors políticament determinants: d’una banda, es podria considerar que els dos titulars del Comissionat no van acabar de donar-li l’impuls polític necessari <sup>173</sup>; d’altra banda, es va reestructurar el Govern amb la designació d’una persona titular del Departament de la Presidència; i, finalment, el desenvolupament i l’actuació pràctica del Comissionat l’allunyava, per la mateixa naturalesa de les coses, del control polític més pròxim i directe per part del president de la Generalitat. Per tant, el que es va fer mitjançant el Decret 190/1997, de 30 de juliol <sup>174</sup>, fou suprimir el càrrec de Comissionat per a Actuacions Exteriors i crear una

<sup>167</sup> .- Així ho subratlla, en termes de confiança personal i referint-ho específicament al Comissionat per a Actuacions Exteriors i, per tant, a la persona de Joan Vallvé, X. BALLART, “La administració de un Presidente: Cataluña ..”, *op. cit.*, p. 181.

<sup>168</sup> .- Article 2.1 del Decret 190/1992.

<sup>169</sup> .- Article 2.2 i article 4 del Decret 190/1992.

<sup>170</sup> .- DOCG 1860, de 14 de febrer de 1994.

<sup>171</sup> .- Article únic del Decret 17/1994.

<sup>172</sup> .- Disposició addicional del Decret 17/1994.

<sup>173</sup> .- Primer Joan Vallvé i Ribera i, després, Llibert Quatrecasas i Membrado, aquest segon, a més, militant d’Unió Democràtica, el que introdueix un element d’anàlisi política addicional.

<sup>174</sup> .- DOGC 2447, de 4 d’agost de 1997.

**Direcció General de Relacions Exteriors**, depenent de la Secretaria General del Departament de la Presidència, a la que se li atribuïen les funcions de:

“L'exercici de les funcions inherents a la projecció exterior del Departament de la Presidència d'acord amb les directrius fixades pel seu titular.

La coordinació i l'impuls de l'actuació de l'Administració de la Generalitat en la seva projecció exterior. A aquests efectes els departaments i organismes de la Generalitat informaran el director general de Relacions Exteriors dels seus projectes i actuacions.

El seguiment i la coordinació de les actuacions d'ajut i cooperació per al desenvolupament.

El seguiment i la coordinació de les actuacions de suport als ens i organismes catalans amb presència a l'exterior.

Qualsevol altra funció relacionada amb les anteriors que li sigui encomanada pel conseller de la Presidència i pel secretari general del Departament de la Presidència.”

<sup>175</sup>

La decisió de supressió del Comissionat i de creació de la Direcció General mereix almenys tres observacions. D'una banda, i entenem que resulta prou rellevant, és el fet que disminueix el rang jeràrquic de la unitat directiva responsable de l'acció exterior que, de tenir un rang protocol·lariament assimilat al de conseller, passa a ser una Direcció General i, per tant, el seu titular serà simplement un alt càrrec de l'Administració i no podrà assistir a les reunions del Consell Executiu <sup>176</sup>. D'altra banda, que, per primera vegada, es fa una descripció prou detallada de les funcions en l'àmbit de l'acció exterior que correspondrien a la unitat directiva -sobre les que després tornarem- en les que als elements d'impuls polític s'hi afegeixen els de coordinació de tots els departaments de la Generalitat, a més de fixar-se funcions en l'àmbit de la cooperació al desenvolupament. Finalment, que es retorna, funcional i orgànicament, a una proximitat més directa al Departament de la Presidència de la Generalitat i, per tant, formant part de l'entorn més immediat del mateix president de la Generalitat. Més enllà de que aquesta Direcció General s'estructurava en les mateixes dues àrees que tenia l'anterior Comissionat (l'Àrea d'Europa i l'Àrea Extraeuropea i de Cooperació) i que el llavors existent Institut Català de la Mediterrània, d'Estudis i Cooperació quedava adscrit al Departament de la Presidència mitjançant la Direcció General, entenem que això també s'opera en la mateixa mesura que, per primera vegada <sup>177</sup>, es va nomenar a una persona com a titular d'aquest Departament que, per tant, no quedava dirigit directament pel president de la Generalitat <sup>178</sup>.

Tanmateix, aquesta reconducció a la proximitat amb el president -via Departament de la Presidència amb un conseller designat com titular d'aquest Departament- i l'existència d'aquesta Direcció General amb la dependència jeràrquica que s'establí no duraria gaire més de dos anys. En efecte, després de les eleccions al Parlament de Catalunya de 17 d'octubre de 1999 es va procedir a una nova estructuració del Govern en la que ens interessa subratllar que el Departament de Governació va adquirir un marcat accent polític i va passar a denominar-se **Departament de Governació i Relacions Institucionals**. El més rellevant, als nostres efectes, és que, mitjançant el Decret 297/1999, de 26 de novembre, es va conferir a aquest

<sup>175</sup> .- Article 1.1 del Decret 190/1997.

<sup>176</sup> .- Sent-ne designat Joaquim Llimona i Balcells (Decret 194/1997, de 30 de juliol, DOGC 2447, de 4 d'agost de 1997).

<sup>177</sup> .- Si no tenim en compte el període en que Miquel Coll i Alentorn va ser el titular del Departament Adjunt a la Presidència en la primera legislatura (1980-1984).

<sup>178</sup> .- El nou titular del Departament de la Presidència fou Xavier Trias i Vidal de Llobatera.



Departament la responsabilitat, entre d'altres, de “[E]l suport al president de la Generalitat en relació amb la projecció, l’impuls i la coordinació de l’acció exterior de la Generalitat”; i que quedava adscrita a aquest Departament la Direcció General de Relacions Exteriors, a través de la qual quedava també adscrit el llavors existent Institut Català de la Mediterrània, d’Estudis i Cooperació <sup>179</sup>.

Entenem que d’aquest Decret 297/1999 resulta pertinent formular dues observacions. En primer lloc, el fet que la competència en matèria d’acció exterior ve limitada en relació amb les atribucions de l’anterior Direcció General. En efecte, les confusions subjacents al canvi d’adscripció departamental van fer que les funcions de la nova Direcció General es limitessin a ser -a diferència del previst en l’anterior Decret 190/1997- les de donar “suport al president de la Generalitat en relació amb la projecció exterior, l’impuls i la coordinació de l’acció exterior”, reconeixent, per tant, que qui ostentava implícitament la competència en relació amb la projecció exterior, l’impuls i la coordinació de l’acció exterior, era el mateix president de la Generalitat que, com ja hem dit, òbviament tenia i té aquesta competència genèrica en aquest àmbit. Ara bé, resulta estrany que, tractant-se d’una funció de suport la que s’assignava a la Direcció General de Relacions Exteriors, aquesta Direcció General s’adscrigués no al Departament de la Presidència, com venia succeint des de l’any 1997, sinó al Departament de Governació i Relacions Institucionals, allunyant-la així organitzativament del màxim responsable polític en la matèria.

Tanmateix, i en segon lloc, entenem que això s’explicava pel fet que, com acabem d’indicar, en l’estructura política del nou Govern aquest Departament -amb aquesta nova denominació- tenia una important pes polític -molt superior al d’èpoques anteriors- doncs el seu titular inicial fou el dirigent d’Unió Democràtica de Catalunya Josep Antoni Duran i Lleida <sup>180</sup>. És a dir, si bé no s’entenia en termes de racionalitat administrativa i competencial l’adscripció de la Direcció General de Relacions Exteriors i de les funcions corresponents a un altre Departament que no fos el de la mateixa Presidència, l’explicació calia buscar-la també en les consideracions polítiques i personals, és a dir, en l’específic pes polític i la mateixa agenda internacional de la persona que en aquell moment passava a ser titular del Departament de Governació i Relacions Institucionals. I d’aquí es derivaven les confusions i les imprecisions sobre les funcions de la unitat directiva i del mateix Departament en relació a l’acció exterior.

Mesos després, mantenint l’adscripció al Departament de Governació i Relacions Institucionals, el Decret 251/2000, de 24 de juliol, va procedir a una reestructuració més profunda de la Direcció General de Relacions Exteriors mitjançant la que, fonamentalment, es desenvolupaven les seves funcions i s’ampliaven les seves àrees funcionals, establint-ne tres (l’Àrea d’Europa, l’Àrea de Cooperació Internacional i l’Àrea de Llatinoamèrica i Comunitats Catalanes a l’Exterior) <sup>181</sup>. El més rellevant, al nostre entendre, és que en el desenvolupament de les seves funcions es reproduïen íntegrament les funcions assignades per l’anterior i ja citat Decret 190/1997 a aquesta Direcció General canviant, això sí, el Departament al que s’adscrivia i que tenia assignades les funcions de projecció exterior. En aquest sentit, allà on abans hi deia “[L]’exercici de les funcions inherents a la projecció exterior del Departament

<sup>179</sup> .- Article 5.1.b), 5.3.e) i 5.4.b) del Decret 297/1999, de 26 de novembre (DOGC 3025, de 29 de novembre de 1999).

<sup>180</sup> .- Nomenat mitjançant el Decret 300/1999, de 29 de novembre (DOGC 3026, de 30 de novembre de 1999). Duran i Lleida va ser el responsable d’aquest Departament fins que va dimitir el febrer de 2001 (vid. el cessament en Decret 31/2001, de 5 de febrer, DOGC 3321, de 6 de febrer de 2001).

<sup>181</sup> .- DOGC 3196, de 2 d’agost de 2000.

de la Presidència d'acord amb les directrius fixades pel seu titular” passava a dir-hi “[L]’exercici de les funcions inherents a la projecció exterior del Departament de Governació i Relacions Institucionals d’acord amb les directrius fixades pel seu titular”<sup>182</sup>. És a dir, per la via de l’estructuració administrativa es reforçaven políticament encara més les competències del Departament de Governació i Relacions Institucionals en l’àmbit de l’acció exterior, que ja no quedaven reduïdes a “[E]l suport al president de la Generalitat en relació amb la projecció, l’impuls i la coordinació de l’acció exterior de la Generalitat” com dictava el Decret 297/1999.

No obstant això, i retornant a les consideracions i a la vinculació política al més alt nivell en relació amb l’acció exterior, cal indicar que uns mesos després de la dimissió del Sr. Duran i Lleida<sup>183</sup>, el Decret 355/2001, de 24 de desembre, retornava les competències sobre l’acció exterior al Departament de la Presidència, al mateix temps que n’elevava el rang orgànic de la unitat directiva convertint-la, per primera vegada, en una secretaria sectorial<sup>184</sup>. La primera frase del preàmbul d’aquest Decret és absolutament clarificadora -i, en termes polítics, també absolutament inapel·lable- quan estableix que

“Les especials característiques de les funcions de coordinació i impuls de l’acció exterior de la Generalitat recomanen que siguin adscrites al Departament de la Presidència i que siguin executades mitjançant una secretaria sectorial”.

A tal efecte, el Decret 355/2001 establia, d’una banda, que el Departament de la Presidència assumia “la funció de donar suport al president de la Generalitat en relació amb la projecció, l’impuls i la coordinació de l’acció exterior de la Generalitat, sens perjudici de les relacions institucionals amb els consolats, els casals i les comunitats catalanes a l’exterior, que corresponent al Departament de Governació i Relacions Institucionals”; i, d’altra banda, es creava la **Secretaria de Relacions Exteriors** com a secretaria sectorial amb rang orgànic de secretaria general, d’acord amb les previsions de la Llei 13/1989, de 14 de desembre. De nou, doncs, un canvi de dependència i un canvi jeràrquic en relació, substancialment, amb les mateixes funcions.

La nova Secretaria de Relacions Exteriors s’organitzava en les mateixes àrees funcionals que tenia fins llavors la Direcció General de Relacions Exteriors i les seves funcions, llevat de les relacionades amb els ens i organismes catalans amb presència a l’exterior que romanien adscrites al Departament de Governació i Relacions Institucionals, foren substancialment les mateixes, amb una matisació i un únic afegit prou rellevant. La matisació resideix en el fet que, d’una manera no excessivament clara, s’atribuïa a la Secretaria de Relacions Exteriors “[L]a política de cooperació per al desenvolupament, així com el seguiment i la coordinació de les actuacions d’ajut i cooperació per al desenvolupament que duguin a terme els diferents departaments i organismes de la Generalitat”, mentre que al Departament de Governació i Relacions Institucionals li seguia corresponent, a més de les relacions institucionals amb

<sup>182</sup> - Article 1, segon paràgraf del Decret 251/2000.

<sup>183</sup> - Per substituir-lo com a titular del Departament de Governació i Relacions Institucionals, fou designada Núria de Gispert Català.

<sup>184</sup> - DOGC 3544, de 2 de gener de 2002. Com a titular d’aquesta secretaria sectorial fou designada la mateixa persona que havia ostentat la titularitat de la Direcció General de Relacions Exteriors tant en l’època en què va estar adscrita al Departament de la Presidència com en l’època en què va estar adscrita al Departament de Governació i Relacions Institucionals, el Sr. Joaquim Llimona Balcells (Decret 357/2001, de 24 de desembre, DOGC 3544, de 2 de gener de 2002).

consolats, casals i comunitats catalanes a l'exterior, el “suport en matèria de cooperació al desenvolupament”<sup>185</sup>. L'afegit és que, a més de la coordinació i l'impuls de l'actuació de l'Administració de la Generalitat en la seva projecció exterior, s'atribuïa a la nova Secretaria la funció de “la coordinació de la participació en la política europea de l'Estat”<sup>186</sup>. Ja no es tractava sols d'una àrea funcional com fins al moment, sinó que la política europea i la participació en la política europea de l'Estat apareixia clarament com una funció específica de la nova Secretaria de Relacions Exteriors<sup>187</sup>.

Finalment, en aquesta primera etapa que abasta fins l'any 2003, la darrera reestructuració de la Secretaria de Relacions Exteriors fou l'establerta mitjançant el Decret 141/2003, de 10 de juny. Fonamentant-ho en “la creixent necessitat d'impuls de la projecció exterior de Catalunya, així com l'ampliació de les zones geogràfiques amb què tradicionalment Catalunya ha impulsat la seva projecció exterior i la creació de l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament”<sup>188</sup>, aquest Decret estructurava la Secretaria en tres diferents àrees funcionals (l'Àrea de Relacions Territorials, l'Àrea de Coordinació Exterior i l'Àrea de Cooperació al Desenvolupament).

Pel que fa a les funcions de la Secretaria, mitjançant aquest Decret -i tenint present l'adopció de la Llei 26/2001, de cooperació al desenvolupament<sup>189</sup> i la creació de l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament<sup>190</sup>- també es clarificava que li corresponia tant “[L]a planificació de la política de cooperació al desenvolupament i el seguiment de la seva execució, que es fa mitjançant l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament, així com la coordinació de les actuacions d'ajut i cooperació al desenvolupament que duguin a terme els diferents departaments i organismes de la Generalitat de Catalunya”, com “[E]l seguiment i la coordinació de les actuacions de suport als ens i organismes catalans amb presència a l'exterior”<sup>191</sup>. És a dir, es reconduïa i es centralitzava tot l'àmbit de l'acció exterior en la mateixa unitat directiva, donant per tancat l'experiment de separar funcionalment les àrees d'actuació i adscriure-les orgànicament a diferents departaments del Govern.

## **B) Segona etapa (2003-2006).**

La segona etapa que hem determinat en la nostra periodificació s'inicia amb la constitució del Govern sorgit de les eleccions del 16 de novembre de 2003 i l'adopció del Decret 296/2003, de 20 de desembre, que establia el nombre de departaments i el seu marc competencial<sup>192</sup>. En aquest sentit, l'etapa s'inicia amb una estructuració orgànico-institucional que sosté un plantejament dualista difícilment intel·ligible més enllà de les consideracions de caràcter

<sup>185</sup>.- Article 1.3.c) i article 4.1.b) el Decret 355/2001.

<sup>186</sup>.- Article 1.3.b) del Decret 355/2001

<sup>187</sup>.- Paral·lelament al que ja hem indicat -i reprendrem *infra*- respecte de les funcions del Patronat Català Pro Europa.

<sup>188</sup>.- Segon paràgraf del preàmbul de Decret (DOGC 3907, de 18 de juny de 2003).

<sup>189</sup>.- Llei 26/2001, de 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament (DOGC 3551, d'11 de gener de 2002).

<sup>190</sup>.- Sobre l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament vid. *infra*, Capítol IV, apartat 2.

<sup>191</sup>.- I ni que això darrer es feia “sense perjudici de les competències en matèria de relacions institucionals que té atribuïdes el Departament de Governació i Relacions Institucionals”, entenem que, en conjunt, es venia a operar una recuperació de competències per part del Departament de la Presidència i de la Secretaria de Relacions Exteriors en detriment del Departament de Governació i Relacions Institucionals.

<sup>192</sup>.- DOGC 4035, de 22 de desembre de 2003.

polític derivades de l'existència d'un Govern de coalició amb la presència de diferents forces polítiques.

En efecte, en aquest Decret s'establia que s'adcrivien al **Departament de la Presidència** les funcions de “[E]l suport a les funcions de representació institucional de la Generalitat a l'exterior” i al **Departament del Conseller en Cap** la funció general de “[L]a promoció exterior de la Generalitat”, així com “[L]a cooperació al desenvolupament” i “[L]’impuls del coneixement de les polítiques i les actuacions de la Unió Europea”. És a dir, aparentment i llevat de les funcions de representació institucional que corresponien al mateix president de la Generalitat, el nucli essencial de les funcions en matèria d'acció exterior de la Generalitat i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea s'atribuïen al nou Departament del Conseller en Cap del que, com es sabut, en fou titular inicial el dirigent d'Esquerra Republicana de Catalunya Josep-Lluís Carod-Rovira.

Posteriorment, el Decret 68/2004, de 20 de gener, adoptava l'estructura i reestructurava diversos d'aquests departaments <sup>193</sup> i fixava l'existència d'una **Secretaria de Relacions Internacionals**, adscrita al Departament de la Presidència i amb rang orgànic de secretaria general, a la que s'atribuïen

“l'exercici de les funcions inherents a la projecció exterior que té assignades el Departament de la Presidència, d'acord amb les directrius fixades per qui n'exerceix la titularitat, així com el suport al President de la Generalitat en relació amb la projecció de l'acció exterior de la Generalitat de Catalunya” <sup>194</sup>.

Algunes consideracions entenem que resulten rellevants a partir d'aquesta senzilla descripció funcional, fonamentalment el fet que aquesta Secretaria de Relacions Internacional es situava en la proximitat directa del President de la Generalitat, el que posa en relleu, de nou, el marcat caràcter polític d'aquest vessant i la necessitat de residenciar-la en la proximitat o en la dependència directa del màxim representant de la institució autònoma <sup>195</sup>.

Al mateix temps, però, el Decret 68/2004 fixava la creació d'una altra unitat directiva, la Secretaria de Relacions Exteriors que passava a denominar-se **Secretaria d'Afers Exteriors** i que s'establia sota la dependència del Departament del Conseller en Cap també amb el rang orgànic de secretaria general <sup>196</sup>. A aquest Departament del Conseller en Cap també s'adcrivia l'**Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament** i es relacionava amb la Generalitat, mitjançant aquest Departament, el **Patronat Català Pro Europa**. No hi ha dubte que, pel que fa a la connexió política necessària, també es complia la premissa i la nova Secretaria d'Afers Exteriors s'adcrivia al Departament del Conseller en Cap -per definició, un departament amb un pes polític prou rellevant-, però tampoc hi ha dubte que l'existència de les dues secretaries sectorials no podia resultar massa funcional ni en termes polítics ni en termes administratius.

<sup>193</sup> .- DOGC 4054, de 22 de gener de 2004.

<sup>194</sup> .- Article 9.2 del Decret 68/2004.

<sup>195</sup> .- Com a Secretària de Relacions Internacionals fou designada Margarida Obiols i Llandrich (Decret 75/2004 de 20 de gener, DOGC 4055, de 23 de gener de 2004), una persona que havia mantingut una estreta col·laboració amb el President Maragall des de l'època en què aquest era Alcalde de Barcelona, i que s'havia ocupat, precisament, de les relacions internacionals de l'alcaldia.

<sup>196</sup> .- Designant-se com a Secretari d'Afers Exteriors a Jesús Maestro i García (Decret 89/2004, de 20 de gener, DOGC 4055, de 23 de gener de 2004).

Pel que fa a les seves funcions, val a dir que l'article 16.1 del Decret 68/2004 desenvolupava amb més extensió les funcions d'aquesta Secretaria d'Affers Exteriors i bàsicament la configurava com la unitat directiva central en la matèria ja que, entre altres, hauria, d'una banda, de coordinar i impulsar l'actuació de l'Administració de la Generalitat en la seva projecció exterior, així com la coordinació de la participació en la política europea de l'Estat; i, d'altra banda, hauria de planificar la política de cooperació al desenvolupament i el seguiment de la seva execució, que es faria mitjançant l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament, així com coordinar les actuacions d'ajut i cooperació al desenvolupament que desenvolupessin els diferents departaments i organismes de la Generalitat. Per tant, les funcions de l'altra Secretaria -la de Relacions Internacionals- tal com s'explicitaven en el Decret resultaven pràcticament residuals però, això sí, s'associaven a la projecció exterior del Departament de la Presidència i, en el fons, de manera directa, a l'actuació exterior del mateix President de la Generalitat.

Tanmateix, pocs dies després <sup>197</sup>, el Decret 152/2004, de 27 de gener <sup>198</sup>, va derogar algunes disposicions del Decret 296/2003 sobre les competències del Departament del Conseller en Cap, atribuint-les de manera genèrica al Departament de la Presidència i va establir que el Departament de Governació i Administracions Públiques assumiria les funcions en el àmbits relatius a la política de cooperació al desenvolupament <sup>199</sup>. A més a més, el Decret 168/2004, de 10 de febrer <sup>200</sup>, va establir atribuir a la Secretaria de Relacions Internacionals algunes de les funcions <sup>201</sup> que el Decret 68/2004 havia atribuït unes setmanes abans a la Secretaria d'Affers Exteriors, l'estructura de la qual s'adscrivia també a la Secretaria de Relacions Internacionals, llevat de l'àrea de cooperació al desenvolupament que, com hem dit, passava a ser adscrita al Departament de Governació i Administracions Públiques <sup>202</sup>. En efecte, el Decret 168/2004 establia que s'adscrivien a aquest Departament i a l'estructura residual del que havia estat la Secretaria d'Affers Exteriors

“l'exercici de les competències en matèria de relacions exteriors relacionades amb les polítiques de cooperació al desenvolupament i en matèria de suport a les entitats catalanes amb presència a l'exterior” <sup>203</sup>.

El més rellevant era, doncs, el fet que es mantenia la Secretaria d'Affers Exteriors adscrita al Departament de Governació i Administracions Públiques que, això sí, passava -de nou- a canviar la seva denominació per la de **Secretaria de Cooperació Exterior**, amb la part de les funcions que el Decret 68/2004 atribuïa a la Secretaria d'Affers Exteriors i que el Decret

<sup>197</sup>.- Arran de la crisi provocada per la dimissió del conseller en Cap Josep-Lluís Carod-Rovira.

<sup>198</sup>.- DOGC 4059, de 29 de gener de 2004.

<sup>199</sup>.- És a dir, el nou conseller en Cap (Josep Bargalló i Valls) perdia totes les funcions en matèria d'acció exterior. El pacte polític del govern de coalició va portar però que, almenys, les funcions relacionades amb la cooperació al desenvolupament s'adscriuissin a un Departament controlat per la mateixa força política, Esquerra Republicana de Catalunya.

<sup>200</sup>.- DOGC 4069, de 12 de febrer de 2004.

<sup>201</sup>.- Llevat de les relacionades amb la política de cooperació al desenvolupament i el seguiment i coordinació de les actuacions de suport als ens i organismes catalans amb presència a l'exterior (apartats c i d de l'article 16.1 del Decret 68/2004).

<sup>202</sup>.- Article 2.2 del Decret 168/2004.

<sup>203</sup>.- Article 3.1 del Decret 168/2004.

168/2004 no havia transferit a la Secretaria de Relacions Internacionals <sup>204</sup>. Igualment, l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament s'adcrivia al Departament de Governació i Administracions Públiques mitjançant la Secretaria de Cooperació Exterior <sup>205</sup>. En altres paraules, allò que era aparent inicialment i que era que el nucli essencial de l'acció exterior i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea seria competència del Departament del Conseller en Cap va modificar-se arran de la crisi política i, qui en va sortir reforçat en termes de competències sobre l'acció exterior i les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea, fou el Departament de la Presidència i, més concretament, la Secretaria de Relacions Internacionals.

En aquest ordre d'idees, abans hem indicat que, en una etapa anterior, les competències sobre l'acció exterior s'havien residenciat en el llavors Departament de Governació i Relacions Institucionals <sup>206</sup>, però hem subratllat que això responia a les característiques personals i polítiques de la persona titular del Departament en aquell moment, Josep Antoni Duran i Lleida. Ara no es feia sota aquesta perspectiva de pes polític personal, sinó estrictament en clau de repartiment d'àmbits competencials entre els diferents partits coal·ligats en el Govern amb independència del Departament al que s'assignessin o del perfil polític més o menys potent de la persona titular del Departament <sup>207</sup>.

No obstant això, la situació encara donaria alguns altres canvis i sotragades, originades per crisis internes i per la convulsió política i el canvi de Govern que es va produir a l'entorn de la finalització del debat estatutari i de la convocatòria del referèndum <sup>208</sup>. Abans, però, cal fer menció detallada del ja citat Decret 24/2006, pel que es regulava la coordinació de l'acció exterior del Govern de la Generalitat i s'establien les funcions de la Secretaria de Relacions Internacionals del Departament de la Presidència i de la Secretaria de Cooperació Exterior del Departament de Governació i Administracions Públiques. De les confusions existents i de la falta de racionalitat administrativa a l'entorn d'aquesta distribució dual n'és un clar símptoma aquest Decret que, a més, no es va adoptar fins dos anys després d'establir-se l'existència de les dues secretaries sectorials.

En efecte, aquest Decret 24/2006, a més de plantejaments generals sobre la coordinació de l'acció exterior als que ens hem referit en el Capítol anterior, parteix, entre les seves premisses, de la conveniència de definir amb precisió les funcions de les dues secretaries sectorials que tenen una relació més directa amb l'àmbit de l'acció exterior <sup>209</sup>. Així, d'una

<sup>204</sup>.- Article 3.2 del Decret 168/2004. Malgrat el canvi de denominació va continuar ostentat la titularitat de la nova Secretaria de Cooperació Exterior qui havia estat designat unes setmanes abans com a Secretari d'Afers Exterior, Jesús Maestro i García. Aquest es va mantenir com a Secretari de Cooperació Exterior fins que es va designar com a titular d'aquesta Secretaria a Albert Royo i Mariné (Decret 469/2004, de 28 de desembre, DOGC 4291, de 30 de desembre de 2004).

<sup>205</sup>.- Article 3.3 del Decret 168/2004.

<sup>206</sup>.- I la denominació té aquí també alguna importància ja que la denominació de Governació i Administracions Públiques denota clarament l'àmbit competencial del Departament i no inclou ni explícitament ni implícitament - com ho havia fet quan era Departament de Governació i Relacions Institucionals- les competències en matèria d'acció exterior o de cooperació al desenvolupament.

<sup>207</sup>.- El titular del Departament de Governació i Administracions Públiques era en aquell moment i durant tota la primera fase del Govern del President Maragall en Joan Carretero i Grau.

<sup>208</sup>.- Com es sabut, un complex canvi de Govern realitzat pel President Maragall va durar escassament tres setmanes, i va acabar precipitant la dissolució de la coalició entre tres forces polítiques, quan Esquerra Republicana de Catalunya va propugnar el vot contrari a l'Estatut i es va retirar del Govern, forçant una convocatòria anticipada d'eleccions, que tindrien lloc l'1 de novembre de 2006.

<sup>209</sup>.- Paràgraf sisè del preàmbul del Decret 24/2006.

banda, s'establia que aquests òrgans havien d'informar periòdicament a la persona que exercia la competència de coordinació de l'acció exterior del Govern <sup>210</sup> dels seus plans d'actuació i de les seves accions en matèria exterior i que els seus titulars formarien part també del Grup de seguiment de l'acció exterior del Govern <sup>211</sup>. D'altra banda, el Decret definia de nou les competències de les dues secretaries <sup>212</sup> i, per un costat, consolidava la distribució funcional establerta en el Decret 168/2004 en la que la Secretaria de Cooperació Exterior cenyia les seves funcions a la cooperació al desenvolupament i al suport als ens i organismes catalans amb presència a l'exterior i, per l'altre, refermava que les àrees en les que s'estructurava l'anterior Secretaria de Relacions Exteriors i les oficines catalanes a l'exterior <sup>213</sup> dependrien de la Secretaria de Relacions Internacionals.

Posteriorment, el Decret 125/2006, de 9 de maig <sup>214</sup>, de reestructuració de la Secretaria de Relacions Internacionals, va abordar una reestructuració integral de la Secretaria en la que, entre altres coses, es va superar l'organització en les àrees funcionals establertes en el Decret de l'any 2003. El que es va fer amb aquest Decret fou confirmar les funcions de la Secretaria tal com s'havien establert en el Decret 24/2006 <sup>215</sup> i organitzar la Secretaria en diferents òrgans, les funcions de cadascun dels quals es regulaven detalladament. Aquests òrgans eren els següents: l'Oficina de Relacions Internacionals; l'Àrea d'Europa; l'Àrea d'Acció Internacional; i l'Àrea de Gestió Administrativa i Suport Jurídic <sup>216</sup>. A més, s'adscrivien a la Secretaria de Relacions Internacionals la Delegació del Govern de la Generalitat a Brussel·les i l'Oficina de la Generalitat a París, a les que ens referirem més endavant en el Capítol III. Igualment, el Patronat Català Pro Europa es relacionaria amb el Departament de la Presidència mitjançant la Secretaria de Relacions Internacionals <sup>217</sup>.

Finalment, i ja en la darrera etapa del Govern Maragall, quan, com a conseqüència de la crisi política esmentada, ja sols hi havia dos grups polítics formant part del Govern -el PSC i ICV-EU-, es van adoptar diversos Decrets rellevants respecte de l'organització institucional de l'acció exterior. D'una banda, el Decret 177/2006, de 23 de maig <sup>218</sup>, de reestructuració parcial del Departament de la Presidència, confirmava l'adscripció, les funcions i l'estructura orgànica de la Secretaria de Relacions Internacionals <sup>219</sup>. D'altra banda, el Decret 227/2006,

<sup>210</sup> .- Funció que corresponia al seu president o, per delegació, al conseller primer (Article 1 del Decret 24/2006).

<sup>211</sup> .- Articles 3.2 i 5.2 del Decret 24/2006.

<sup>212</sup> .- Articles 6 i 7 del Decret 24/2006.

<sup>213</sup> .- Previsions establertes en el ja citat Decret 141/2003 i en el Decret 156/2003, de 10 de juny, al que ens referirem posteriorment (vegis la Disposició Addicional Primera del Decret 24/2006).

<sup>214</sup> .- DOGC 4631 d'11 de maig de 2006.

<sup>215</sup> .- L'article 1 del Decret 125/2006 remet a les funcions establertes en l'article 6 del Decret 24/2006. Aquestes eren les següents: a) Exercir les funcions inherents a la projecció exterior que té assignades el Departament de la Presidència, d'acord amb les directrius fixades per qui n'exerceix la titularitat; b) Donar suport al president o presidenta de la Generalitat en l'àmbit de les relacions internacionals de la institució; c) Donar suport al president o presidenta de la Generalitat o al conseller o consellera primer en la coordinació i impuls de l'actuació de l'Administració de la Generalitat en la seva projecció exterior i en la participació en la política europea de l'Estat, així com en el coneixement dels projectes i actuacions de projecció exterior del Govern; d) Mantenir les relacions ordinàries de l'Administració de la Generalitat amb els representants d'altres estats a Catalunya i amb els òrgans competents de l'Administració de l'Estat en matèria de relacions exteriors; e) Vetllar pel compliment de les decisions del grup de seguiment de l'acció exterior del Govern en l'àmbit de les seves competències.

<sup>216</sup> .- Article 2.1 i articles 4 a 7 del Decret 125/2006.

<sup>217</sup> .- Article 3 del Decret 125/2006.

<sup>218</sup> .- DOGC 4641, de 25 de maig de 2006.

<sup>219</sup> .- Article 7 del Decret 177/2006. Al mateix temps, es confirmava l'adscripció o quedaven adscrits a la Secretaria de Relacions Internacionals, la Delegació del Govern de la Generalitat a Brussel·les, l'Oficina de la Generalitat a París i la Casa de la Generalitat de Catalunya a Perpinyà. S'establia, així mateix, que es relacionava

de 29 de maig <sup>220</sup>, de determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat, va atribuir les competències en matèria de política de cooperació al desenvolupament -que fins llavors havien correspost al Departament de Governació i Administracions Públiques- al Departament de la Presidència, en una nova distribució de funcions entre els dos departaments derivada de la crisi i dels canvis en el Govern <sup>221</sup>. Com a conseqüència d'aquest Decret, finalment, el Decret 228/2006, de 30 de maig <sup>222</sup>, va suprimir la Secretaria de Cooperació Exterior del Departament de Governació i Administracions Públiques <sup>223</sup> i va adscriure l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament al Departament de la Presidència.

### C) Tercera etapa (2006-2010).

La tercera etapa, que correspon al Govern del segon tripartit sorgit de les eleccions de l'1 de novembre de 2006, es caracteritza fonamentalment -i com ja hem indicat- per dos elements: d'una banda, la separació en termes institucionals entre l'acció exterior de la Generalitat i les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea; i, d'altra banda, per un important esforç de posada en valor de l'acció exterior i del seu desplaçament institucional.

El primer d'aquests dos elements es visualitza des del mateix moment que el Decret 421/2006 <sup>224</sup>, que estableix la denominació i determinació dels àmbits de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat, atribueix al Departament de la Presidència les polítiques i les actuacions davant les institucions de la Unió Europea, adscriuint-hi la Delegació del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea, i atribueix al nou Departament de la Vicepresidència la responsabilitat més àmplia sobre les relacions internacionals i la política de cooperació al desenvolupament <sup>225</sup>, adscriuint-hi la Secretaria de Relacions Internacionals <sup>226</sup>. Aquesta diferenciació orgànica d'atribucions responia, evidentment, a les oportunes consideracions polítiques i als pactes de coalició del Govern, però també es pretenia fonamentar en el mateix fet que, com ja hem indicat en el seu moment, l'Estatut d'autonomia de 2006 estableix una diferenciació entre les relacions internacionals i les relacions amb la Unió Europea al definir, en el seu Títol Vè, dos Capítols diferenciats per a l'acció exterior i per a les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea. A més d'aquesta diferenciació -sobre la que immediatament retornarem-, resulta rellevant el fet de que les més àmplies competències en matèria d'acció exterior s'atribueixen al Departament de la

---

amb el Departament de la Presidència, mitjançant la Secretaria de Relacions Internacionals, el Patronat Català Pro Europa.

<sup>220</sup>.- DOGC 4644, de 30 de maig de 2006.

<sup>221</sup>.- Article únic del Decret 227/2006.

<sup>222</sup>.- DOGC 4646, d'1 de juny de 2006.

<sup>223</sup>.- Cessant també Albert Royo i Mariné (Decret 232/2006, de 30 de maig, DOGC 4646, d'1 de juny de 2006).

<sup>224</sup>.- Decret 421/2006, de 28 de novembre (DOGC 4771, de 29 de novembre de 2006).

<sup>225</sup>.- Articles 3.1.8 i 3.2 subapartats 3 a 8 respectivament del Decret 421/2006. Concretament al Departament de la Vicepresidència se li atribuïen competències en els següents àmbits: la promoció exterior de la Generalitat; el suport a les funcions de representació institucional de la Generalitat a l'exterior; la cooperació al desenvolupament; la coordinació de la participació de la Generalitat en els consorcis i organismes amb altres institucions en l'àmbit de les relacions internacionals; la coordinació executiva dels organismes governamentals amb competències en l'acció exterior de la Generalitat; i el suport a les comunitats catalanes a l'exterior.

<sup>226</sup>.- Per a la qual fou designat titular Albert Royo i Mariné, qui ja havia exercit com a Secretari de Cooperació Exterior (Decret 429/2006, de 30 de novembre, DOGC 4773A, d'1 de desembre de 2006).



Vicepresidència, complint la premissa del pes polític necessari, però allunyant-ho clarament de l'entorn més immediat del nou President de la Generalitat José Montilla<sup>227</sup>.

Immediatament després, el Decret 478/2006, de 5 de desembre, que aprovava l'estructura del nou **Departament de la Vicepresidència**, adscribia a aquest Departament la secretaria sectorial responsable de l'acció exterior que -en un nou canvi de denominació- va passar a denominar-se **Secretaria d'Afers Exteriors**<sup>228</sup>. Aquesta nova Secretaria d'Afers Exteriors va assumir l'estructura i les funcions de la anteriorment existent Secretaria de Relacions Internacionals<sup>229</sup>, llevat de les relacionades amb la Delegació del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea que el Decret 421/2006 i el Decret 477/2006, de 5 de desembre, adscriuen al Departament de la Presidència<sup>230</sup>. Malgrat aquesta adscripció de la Secretaria d'Afers Exteriors al Departament de la Vicepresidència<sup>231</sup>, i com no podia ser d'altra manera, es va preveure en l'estructura del Departament de la Presidència una funció específica d'assistència al president de la Generalitat, entre moltes altres matèries, en matèria de relacions internacionals<sup>232</sup>.

Més enllà d'aquesta funció específica, el que és rellevant és que passaven a dependre del **Departament de la Presidència** i, per tant, del mateix president de la Generalitat totes les polítiques i actuacions davant la Unió Europea. Això va comportar que, pocs dies després, es procedís a la creació d'una unitat orgànica específica, la **Secretaria per a la Unió Europea**, mitjançant el Decret 631/2006<sup>233</sup>. De fet, com ja hem dit, aquesta separació, explicable més en termes polítics que no pas estrictament tècnico-jurídics, es va pretendre justificar en les mateixes diferenciades disposicions de l'Estatut, considerant-se així que l'Estatut

“consolida una diferenciació entre les relacions internacionals i les relacions amb la Unió Europea, entesa com a un nivell d'Administració més amb el qual es relaciona el Govern de la Generalitat”<sup>234</sup>.

En aquest sentit, entenem, d'una banda, que no hi ha dubte en relació amb la diferenciació sistemàtica que fa l'Estatut -com fan els altres Estatuts d'aquesta mateixa tongada de reformes- i que les relacions amb la Unió Europea són, per definició, més intenses i afecten a tot l'entramat de l'Administració de la Generalitat i que, efectivament, es pot entendre la Unió Europea com un “nivell d'Administració més”; ara bé, d'altra banda, tampoc hi ha dubte que

<sup>227</sup>.- El que responia a les consideracions polítiques, a les diferents prioritats dels partits de la coalició i al resultat dels pactes de Govern. El Departament de la Vicepresidència va tenir com a titular durant tota la legislatura al dirigent d'Esquerra Republicana de Catalunya Josep Lluís Carod-Rovira.

<sup>228</sup>.- DOGC 4776, de 7 de desembre de 2006. El canvi de denominació no va comportat el canvi de titular de la Secretaria, que va continuar sent Albert Royo i Mariné.

<sup>229</sup>.- Sense modificar-ne l'estructura ni establir l'enumeració de les competències de la Secretaria.

<sup>230</sup>.- Article 1.1.i) i article 9 del Decret 477/2006, de 5 de desembre, de reestructuració parcial del Departament de la Presidència (DOGC 4776, de 7 de desembre de 2006).

<sup>231</sup>.- Així mateix, es va adscriure al Departament de la Vicepresidència, mitjançant la Secretaria d'Afers Exteriors, l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament i l'Oficina de la Generalitat a París. A més, per complicar i fer encara més inintel·ligible el plantejament dual que estem subratllant, el Patronat Català Pro Europa passava a relacionar-se amb el Departament de la Vicepresidència mitjançant la Secretaria d'Afers Exteriors (article 6.5 del Decret 478/2006).

<sup>232</sup>.- Funció que s'assignava a la Direcció General de Relacions Externes de la Presidència, que era una de les unitats en què s'estructurava en aquell moment el Gabinet de la Presidència de la Generalitat [article 3.6.1e) del Decret 477/2006].

<sup>233</sup>.- Decret 631/2006, de 27 de desembre (DOGC 4789, de 29 de desembre de 2006).

<sup>234</sup>.- Paràgraf 2 del preàmbul de Decret 631/2006.

la Unió Europea és una Organització internacional, amb competències e institucions definides en tractats internacionals i, per tant, sent un subjecte de l'ordenament jurídic internacional, també té perfectament encaix en la dimensió de l'acció exterior de la Generalitat.

El que sí que resultava cert és que un cop feta l'adscripció diferencial de la Delegació del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea al Departament de la Presidència, mentre que la resta de les funcions de l'anterior Secretaria de Relacions Internacionals -ja convertida en Secretaria d'Afers Exteriors- quedaven adscrites al Departament de la Vicepresidència, es feia necessària una clarificació, tal com resava el darrer paràgraf del preàmbul del Decret 631/2006. Aquesta clarificació va venir, doncs, per la via de crear una unitat directiva responsable dels afers relacionats amb la Unió Europea, clarificant-se també la seva relació amb la Delegació del Govern davant la Unió Europea. Així, d'una banda, s'establia aquesta secretaria sectorial adscrita al Departament de la Presidència amb les funcions de seguiment, impuls i coordinació de les polítiques i les actuacions del Govern de la Generalitat de Catalunya en l'àmbit de la Unió Europea <sup>235</sup>. D'altra banda, s'adscrivia la Delegació del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea a aquesta Secretaria i es disposava que la persona titular de la Secretaria seria "per raó del càrrec" el delegat del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea <sup>236</sup>.

Entre les funcions de la Secretaria per a la Unió Europea, el Decret establia també la de la coordinació de l'Administració de la Generalitat en les polítiques i les actuacions relacionades amb la Unió Europea <sup>237</sup>, ja fos en el seu vessant ascendent -pel que fa a la formació de la posició negociadora de l'Estat i a la participació directa en les institucions de la Unió Europea, en particular el Consell- com en el seu vessant descendent -pel que fa al desplegament de la legislació comunitària i la gestió dels fons europeus-. Val a dir, també, en aquest mateix sentit, que el ja citat Decret 42/2008, pel qual es regula la coordinació executiva de l'acció exterior del Govern de la Generalitat, exclou expressament del seu àmbit d'aplicació -per entendre que no queden incloses en l'àmbit de la competència d'acció exterior- l'acció del Govern davant la Unió Europea i la representació, defensa i promoció dels interessos de Catalunya davant la Unió Europea <sup>238</sup>.

El Decret també establia, finalment, que en el termini màxim de tres mesos s'hauria de determinar l'estructura de la Secretaria per a la Unió Europea i que mentre no s'aprovés li seria d'aplicació el que disposava l'article 5 del Decret 314/2004, de 22 de juny, de creació de la Delegació del Govern de la Generalitat a Brussel·les <sup>239</sup>. Per començar a donar compliment a aquesta darrera previsió -i en un escenari juridicoadministratiu prou complex al que ens

<sup>235</sup> .- Article 1 del Decret 631/2006. L'article 2 del Decret enumera, de manera prou exhaustiva, les funcions d'aquesta Secretaria.

<sup>236</sup> .- Article 3.1 i 3.2 del Decret 631/2006. Mitjançant el Decret 635/2006, de 27 de desembre (DOGC 4789, de 29 de desembre de 2006) es va nomenar Secretària per a la Unió Europea a Anna Terrón i Cusí. La Sra. Terrón es va mantenir en el càrrec (com a titular de la Secretaria i Delegada del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea) fins que fou nomenada Secretària d'Estat d'Immigració i Emigració del Govern espanyol i va ser substituïda per Albert Moreno Humet (Decret 27/2010, de 2 de març, DOGC 5580, de 4 de març de 2010).

<sup>237</sup> .- Article 2.c) del Decret 631/2006.

<sup>238</sup> .- Paràgraf 9 del preàmbul del Decret 42/2008. Tinguis en compte que una de les funcions que s'assignava a la Secretaria per a la Unió Europea ja era, precisament, la de establir "la coordinació oportuna amb els altres organismes de la Generalitat responsables de qüestions generals o sectorials sobre la Unió Europea" [article 2.c) del Decret 631/2006].

<sup>239</sup> .- Disposició Addicional del Decret 631/2006.

referirem després- el Decret 157/2007, de 24 de juliol <sup>240</sup>, va establir l'adscripció a la Secretaria per a la Unió Europea del personal del Patronat Català Pro Europa que prestava serveis a les unitats del Patronat amb seu a Brussel·les i de les àrees tècnica, institucional i de cooperació del Patronat, així com de la resta de personal que exercís funcions directament relacionades amb les atribuïdes a la Secretaria per a la Unió Europea. L'Administració de la Generalitat es subrogava, doncs, en els drets i les obligacions laborals vigents per a aquest personal, a més de subrogar-se en els drets i obligacions relacionats amb els mitjans materials adscrits a les unitats del Patronat amb seu a Brussel·les <sup>241</sup>.

En definitiva, resulta altament rellevant el fet que, des de desembre de 2006 fins desembre de 2010, han tingut adscripcions governamentals diferents i han estat considerades com a relacions diferenciades les relacions internacionals de la Generalitat i les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea. Sense menystenir els elements diferencials que comporten aquestes relacions, entenem que, en termes d'organització administrativa, no resulta racional aquesta distinció. Els elements de participació directa de la Generalitat en la Unió Europea i de formació de la política europea de l'Estat tenen també un indubtable contingut d'acció exterior, mentre que els elements de relació interadministrativa i de desplegament de la legislació comunitària tenen fonamentalment un indubtable contingut d'administració interna que, en tot cas, correspondria executar a les diferents unitats responsables dels afers europeus que s'haurien d'establir pràcticament en tots els departaments de l'Administració de la Generalitat.

La qüestió és, però, que, de manera paral·lela a la creació de la Secretaria per a la Unió Europea, es va adoptar el Decret 633/2006 <sup>242</sup> establint les funcions i estructura de la **Secretaria d'Afers Exteriors**, completant així el que no s'havia fet amb el Decret 478/2006, d'estructura del Departament de la Vicepresidència. Tres consideracions es poden formular al contingut d'aquest Decret 633/2006. En primer lloc, la descripció de les funcions que s'inclouen en l'àmbit de l'acció exterior del Govern que és, al nostre entendre, d'una gran ambició política que, si més no, mereix ser posada en relleu <sup>243</sup>. En segon lloc, l'enfortiment i, sobretot, l'ampliació de l'estructura orgànica de la Secretaria d'Afers Exteriors <sup>244</sup> que va

<sup>240</sup> .- DOGC 4934, de 26 de juliol de 2007.

<sup>241</sup> .- El personal afectat que complia aquestes condicions i els mitjans materials afectats per la subrogació vindrien determinat en l'Acord subscrit a aquest efecte entre l'Administració de la Generalitat i el Patronat Català Pro Europa (Disposició Addicional Segona i Tercera del Decret 157/2007).

<sup>242</sup> .- Decret 633/2006, de 27 de desembre (DOGC 4789, de 29 de desembre de 2006). El Decret 634/2006, de 27 de desembre, de modificació de l'estructura del Departament de la Vicepresidència, confirmaria les funcions i estructura de la Secretaria d'Afers Exteriors en els termes del Decret 633/2006 (DOGC 4789, de 29 de desembre de 2006).

<sup>243</sup> .- Tant pel que es pot derivar de les disposicions de l'Estatut com, especialment, pel capteniment polític i l'interès en aquest vessant de la persona titular de la Vicepresidència. Vegis, si no, algunes d'aquestes funcions: la promoció exterior de Catalunya; el suport a les funcions de representació institucional de la Generalitat a l'exterior; impulsar la presència de Catalunya en la UNESCO i en aquells altres organismes internacionals que es consideri oportú; impulsar i representar Catalunya en l'àmbit de la cooperació internacional davant les Nacions Unides i els seus organismes; el foment de la cooperació i l'acció humanitària; la coordinació de la participació de la Generalitat en els consorcis i organismes amb d'altres institucions en l'àmbit de les relacions internacionals; la coordinació executiva dels organismes governamentals amb competències en l'acció exterior de la Generalitat; el suport a les comunitats catalanes a l'exterior; i la promoció de la projecció internacional de les entitats i federacions de Catalunya.

<sup>244</sup> .- El primer titular de la qual fou, com ja hem dit, Albert Royo i Mariné. Tanmateix, reflectint tant convulsions polítiques com personals, qui havia estat designada com a Directora General de Relacions Internacionals, Maria Do Carmo Marques-Pinto de Dalmau (Decret 645/2006, de 27 de desembre, DOGC 4789, de 29 de desembre de 2006) fou cessada al mateix moment en que es va cessar també a Albert Royo i Mariné

passar a estar integrada per tres Direccions Generals, la Direcció General de Relacions Internacionals, la Direcció General de Projecció Internacional d'Organitzacions Catalanes i la Direcció General de Cooperació i Acció Humanitària<sup>245</sup>. En tercer lloc, cal subratllar també que, mitjançant la Secretaria d'Afers Exteriors, s'adscrivien al Departament de la Vicepresidència l'Oficina de la Generalitat a Partís i la resta de delegacions i oficines del Govern de la Generalitat a l'Exterior que es puguin crear, el Consell de Comunitats Catalanes a l'Exterior i l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament<sup>246</sup>, així com l'existència d'un ampli ventall d'entitats que es relacionaven amb el Departament de la Vicepresidència mitjançant la Secretaria d'Afers Exteriors<sup>247</sup>.

No ens correspon en aquest moment l'anàlisi ni la valoració política de l'activitat del Govern en matèria d'acció exterior o de relacions de la Generalitat amb la Unió Europea, però hi ha elements organitzatius i institucionals que constitueixen fites importants en l'acció del Govern. En aquest sentit cal subratllar l'adopció del ja varies vegades citat Decret 42/2008, pel qual es regula la coordinació executiva de l'acció exterior del Govern de la Generalitat i s'estableix el marc jurídic general de les oficines de la Generalitat a l'exterior, al que ens referirem més endavant pel que fa a les Delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior.

Un altre element rellevant en aquesta deriva d'enfortiment polític de l'acció exterior de la Generalitat es va donar mitjançant el Decret 255/2008, de 23 de desembre<sup>248</sup>, que creava el **Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació**, adscrit al **Departament de la Vicepresidència**. El canvi, més que de caràcter substantiu, era fonamentalment formal i protocol·lari, és a dir, de rang polític, ja que el Decret 255/2008 estableix que el Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació tindria les funcions i l'estructura -prou àmplia com ja hem vist- que fins llavors corresponia a la Secretaria d'Afers Exteriors de conformitat amb el Decret 633/2006 i que amb el Decret 255/2008 quedava suprimida.

La figura del Comissionat -com ja hem vist- no era el primer cop que s'utilitzava en relació amb l'acció exterior, però ara es feia sobre la base jurídica de la ja citada Llei 13/2008, de 5 de novembre, que regula la figura dels comissionats i que estableix, entre altres aspectes, que els comissionats adscrits al departament del qual sigui titular el vicepresident del Govern, poden tenir la denominació de viceconsellers<sup>249</sup>. En efecte, el Decret 255/2008 estableix que la persona titular del Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació rebria la denominació de **viceconseller/a d'Afers Exteriors i de Cooperació**<sup>250</sup>. En altres paraules, el que resultava políticament rellevant era la denominació de viceconseller/a de la persona titular del

---

com a Secretari d'Afers Exteriors a finals de maig de 2007 (Decret 116/2007 i Decret 118/2007, ambdós de 29 de maig, DOGC 4895, de 31 de maig de 2007). En paral·lel a aquests cessaments, es va nomenar nova titular de la Secretaria d'Afers Exteriors a Roser Clavell i Soldevila (Decret 117/2007, de 29 de maig, DOGC 4895, de 31 de maig de 2007) i nou Director General de Relacions Internacionals a Àngel Cortadelles i Bacaria (Decret 119/2007, de 29 de maig, DOGC 4895, de 31 de maig de 2007).

<sup>245</sup>.- Article 2 del Decret 633/2006. Els articles 4, 5 i 6 del Decret descriuen les funcions de cada una d'aquestes noves Direccions Generals.

<sup>246</sup>.- Aquesta darrera mitjançant la nova Direcció General de Cooperació al Desenvolupament i Acció Humanitària de la Secretaria (article 2.3 del Decret 633/2006).

<sup>247</sup>.- Entitats com el Patronat Català Pro Europa, el consorci "Casa Àsia", la fundació Centre d'Informació i Documentació Internacional de Barcelona (CIDOB), la fundació privada Casa Amèrica de Catalunya i l'Institut Europeu de la Mediterrània (article 3 del Decret 633/2006).

<sup>248</sup>.- DOGC 5287, de 30 de desembre de 2008.

<sup>249</sup>.- La figura dels comissionats està regulada en l'article 24 de la Llei 13/2008 ja citada.

<sup>250</sup>.- De tal manera que el Decret 257/2008, de 23 de desembre (DOGC 5287, de 30 de desembre de 2008) nomenava a Roser Clavell i Soldevila Viceconsellera d'Afers Exteriors i de Cooperació.

Comissionat -que cap altre alt càrrec de l'Administració de la Generalitat ostentaria<sup>251</sup>-, la possible participació en reunions del Consell de Govern de la Generalitat i el tractament protocol·lari que de tot això se'n derivava, entre ells el tractament honorífic de "honorable".

#### **D) L'actual Secretaria d'Afers Exteriors.**

Com a punt final, de moment, a tota aquesta evolució tant canviant, el Decret 1/2011, de 4 de gener, de reestructuració del Departament de la Presidència -derogat, com ja hem dit, pel posterior Decret 325/2011, de 26 d'abril-, va procedir a establir una **Secretaria d'Afers Exteriors dependent del Departament de la Presidència** i, en conseqüència, es va suprimir el Comissionat d'Afers Exteriors i de Cooperació<sup>252</sup>, per bé que durant un parell de mesos es va mantenir encara com a titular de la nova Secretaria la mateixa persona que ostentava el càrrec de Viceconsellera d'Afers Exteriors i de Cooperació<sup>253</sup>. Es tracta d'una secretaria sectorial amb rang de secretaria general en el sentit del que estableix l'article 11.2 de la ja citada Llei 13/1989. Aquesta Secretaria s'estructura actualment en les següents unitats directives sota la seva dependència: la Direcció General de Relacions Exteriors, de la que en depèn la Subdirecció General d'Afers de la Unió Europea; la Direcció General de Cooperació al Desenvolupament; la Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya davant la Unió Europea; les delegacions del Govern de la Generalitat a l'Exterior<sup>254</sup>; i, des de la reestructuració establerta en el Decret 325/2011, s'hi ha afegit una nova unitat directiva, la Subdirecció General de Coordinació i Gestió de Programes<sup>255</sup>.

De bell antuvi, cal assenyalar que, de nou, s'opera una integració en una sola unitat directiva de tots els components -almenys els components principals: acció exterior, relacions amb la Unió Europea i cooperació al desenvolupament- de la política exterior de la Generalitat, unificant-la en un únic marc i dotant-la d'una forta projecció amb la seva ubicació en el Departament de la Presidència<sup>256</sup>. En efecte, la Secretaria d'Afers Exteriors depèn actualment del Departament de la Presidència i, més concretament, el Decret 325/2011 estableix que correspon a la Secretaria del Govern, que també forma part de l'estructura d'aquest

---

<sup>251</sup> - Els titulars d'altres Comissionats existents, com el d'Universitats i Recerca, no tenien la denominació de Viceconsellers/es ja que no estaven adscrits al Departament de la Vicepresidència.

<sup>252</sup> - Aquest Decret 1/2011 ha suprimit també la Direcció General de Projecció Internacional d'Organitzacions Catalanes i ha modificat la denominació de dues direccions generals de l'anterior Departament de la Vicepresidència: la Direcció General de Relacions Internacionals que passa a denominar-se Direcció General de Relacions Exteriors, i la Direcció General de Cooperació al Desenvolupament i Acció Humanitària que passa a denominar-se Direcció General de Cooperació al Desenvolupament (vid. disposicions addicionals Segona i Tercera del Decret 1/2011).

<sup>253</sup> - Decret 15/2011, de 4 de gener (DOGC 579, de 5 de gener de 2011) cessant a Roser Clavell i Soldevila com a Viceconsellera d'Afers Exteriors i de Cooperació i nomenant-la com a Secretària d'Afers Exteriors. El seu cessament es va acordar mitjançant el Decret 276/2011, d'1 de març (DOGC 5829, de 2 de març de 2011), quan fou designat Secretari d'Afers Exterior Senén Florensa i Palau (Decret 277/2011, d'1 de març, DOGC 5829, de 2 de març de 2011).

<sup>254</sup> - Retinguis en aquest moment simplement la clara distinció entre la Delegació del Govern davant la Unió Europea i la resta de les delegacions del Govern a l'exterior.

<sup>255</sup> - Article 45 del Decret 325/2011.

<sup>256</sup> - Com indicava la Vicepresidenta del Govern, Joana Ortega, en la seva compareixença davant la Comissió d'Acció Exterior i de la Unió Europea sobre els objectius i les actuacions del Departament de la Presidència en matèria de política internacional (*Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, Sèrie C, núm. 56, 7 d'abril de 2011, p. 6).

Departament, entre d'altres, la funció de “[C]oordinar la Secretaria d’Afers Exteriors i fer el seguiment de les seves actuacions”<sup>257</sup>.

Dues consideracions cal formular al respecte. En primer lloc, al situar l’acció exterior, concretament la Secretaria d’Afers Exteriors, sota la dependència del Departament de la Presidència se li està donant, en el sentit que indicàvem abans, el màxim relleu polític. En efecte, tal com estableix la ja citada Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern, sempre ha d’haver-hi un departament de la Presidència<sup>258</sup> i, si no s’ha nomenat un conseller o consellera específic -com és el cas actualment-, la direcció superior del Departament de la Presidència l’exerceix, com a titular, el mateix president de la Generalitat<sup>259</sup>.

En segon lloc, cal subratllar el paper específic que el Decret 325/2011 atribueix a la Secretaria del Govern respecte del seguiment de l’actuació de la Secretaria d’Afers Exteriors perquè, per bé que sigui competència del president atribuir a aquesta Secretaria les funcions que estimi oportú, la Llei 13/2008 configura aquest òrgan d’una manera més tècnica que no de direcció política al establir que

“[L]a Secretaria de Govern presta assistència jurídica i suport tècnic al Govern i al Consell Tècnic, en prepara les reunions i compleix les altres funcions que li atribueixi el president o presidenta de la Generalitat”<sup>260</sup>

Al nostre entendre, aquesta especialització tecnicofuncional de la Secretaria de Govern i les seves funcions de coordinació i seguiment en relació a la Secretaria d’Afers Exteriors poden comportar, en una anàlisi exclusivament tècnico-formal, una menor visibilització i una pèrdua de projecció política de l’acció exterior però, atès que legalment resulta factible i res ho impedeix, el més rellevant és -com ja hem indicat- el pes polític específic que pugui tenir la persona titular de la Secretaria de Govern i la seva relació i proximitat política amb la persona titular del Departament de la Presidència, que és el mateix president de la Generalitat<sup>261</sup>.

Al marge d’aquest problema més de caràcter polític, un altre problema rellevant és el del rang jeràrquic entre les unitats directives que són objecte del nostre interès en aquest moment, ja que la persona titular de la Secretaria de Govern té la consideració “d’alt càrrec” i la Secretaria d’Afers Exteriors té rang de secretaria general<sup>262</sup>. Tal com estableix, al seu torn, la Llei 13/1989, són alts càrrecs de l’Administració de la Generalitat els Secretaris Generals i els Directors Generals<sup>263</sup> i, per tant, hem d’entendre que la persona titular de la Secretaria del Govern és assimilada a un d’aquests dos càrrecs, i entenem que ho és al de Secretari General.

<sup>257</sup>.- Article 3.1.g) del Decret 1/2011 i article 3.1.h) del Decret 325/2011.

<sup>258</sup>.- Article 23.2 de la Llei.

<sup>259</sup>.- Article 12.1 n) de la Llei. Així ho reitera l’article 1 del Decret 202/2010, de 27 de desembre, pel qual es nomenen la vicepresidenta del Govern, els consellers i conselleres dels departaments de la Generalitat de Catalunya i el secretari del Govern (DOCG 5785, de 29 de desembre de 2010).

<sup>260</sup>.- Article 33.2 de la Llei.

<sup>261</sup>.- Com alguns parlamentaris varen posar en relleu en la Comissió d’Acció Exterior i de la Unió Europea, el fet que qui presentés les línies d’actuació en matèria de política internacional fos la vicepresidenta del Govern i no el mateix President de la Generalitat i que ho fes acompanyada tant del Secretari de Govern com del Secretari d’Afers Exteriors, no deixava de resultar poc clarificador i d’una certa confusió (vid. la sessió de 7 d’abril de 2011 d’aquesta Comissió, *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, Sèrie C, núm. 56).

<sup>262</sup>.- Article 33.1 de la Llei i article 45.1 del Decret 325/2011.

<sup>263</sup>.- Article 5.3 de la Llei 13/1989.

Com es dedueix d'això, el fet que la Secretaria d'Afers Exteriors tingui rang de secretaria general i que al titular de la Secretaria del Govern -amb les funcions de coordinació i seguiment que hem indicat respecte de l'altre òrgan- se l'assimili també a secretari general no és, precisament, un exemple de clarificació en termes de jerarquia administrativa.

A més, tal com estableix la Llei 13/1989, els secretaris sectorials “estan subjectes a la direcció superior del titular del departament i depenen del secretari general en totes les funcions d'aquest que no els hagin estat atribuïdes”, el que ve encara més reforçat pel fet que, de manera general, en cada departament ha d'haver-hi un Secretari General i que aquest Secretari General és “la segona autoritat del departament”<sup>264</sup>. En altres paraules, la Secretaria d'Afers Exteriors, com a secretaria sectorial, estarà subjecte, d'una banda, a la direcció del titular del departament que, en aquest cas, al ser el Departament de la Presidència i no haver persona designada com a titular, és el mateix president de la Generalitat; d'altra banda, dependrà també del Secretari General del Departament de la Presidència en totes les funcions d'aquest que no li hagin estat atribuïdes; i, finalment, les seves actuacions estaran coordinades i seguides pel Secretari del Govern. Entramat administratiu que ens resulta excessivament confús.

Tanmateix, i malgrat aquests problemes jeràrquico-administratius, val a dir que sembla raonable que, si no es situa l'àmbit de l'acció exterior i les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea com a competència específica d'un Departament del Govern de la Generalitat, el que sí convé fer -i així s'ha fet en diversos períodes i es torna a fer ara- es situar la unitat directiva responsable de l'acció exterior i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea sota la dependència jeràrquica o bé de la mateixa presidència de la Generalitat o, en el seu cas, del conseller primer o del vicepresident del Govern. És la única manera de donar-li el pes polític rellevant que requereix i que ha de permetre, alhora, la més alta direcció política de l'acció exterior i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea, així com la possibilitat de coordinació dels altres departaments del Govern que, en la pràctica i atesa la absoluta interconnexió de les relacions internacionals, també duen a terme una certa activitat exterior. Com ja hem indicat, aquí es posa en evidència també un important problema de coordinació intraadministrativa.

---

<sup>264</sup>.- Articles 11.2 i 13 de la Llei 13/1989. Sobre la figura del Secretari General vid. J. MATAS DALMASES, “La figura del Secretario General ..”, *op. cit.*, pp. 141-156, així com C. RAMIÓ MATAS, “Características de la administración de las Comunidades Autónomas: la estructura administrativa. El caso de la administración de la Generalitat de Catalunya”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 42, 1995, en especial pp. 126 i ss i 146 i ss.

EVOLUCIÓ DE LA UNITAT DIRECTIVA RESPONSABLE DE L'ACCIÓ EXTERIOR I DE LES RELACIONS DE LA GENERALITAT AMB LA UNIÓ EUROPEA

Departament de la Presidència	Direcció General per a l'adequació a les CCEE										Comissionat per a Actuacions Exteriors					Direcció General de Relacions Exteriors		Secretaria de Relacions Exteriors		Secretaria de Relacions Internacionals		Secretaria per a la Unió Europea		Secretaria d'Afers Exteriors												
Departament de la Vicepresidència																				Secretaria d'Afers Exteriors		Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació														
Departament del Conseller en Cap																		Secr. Afers Ext.																		
Departament de Governació i Relacions Institucionals																Direcció General de Relacions Exteriors																				
Departament de Governació i Administracions Públiques																				Secretaria de Cooperació Exterior																
	set.	84	85	86	87	88	89	90	91	92	set.	93	94	95	96	97	ju.	98	nov.	99	dec.	00	01	02	03	gen.	04	05	des.	06	07	08	09	10	gen.	11

### 3. Les funcions dels òrgans centrals.

L'anàlisi de les funcions dels òrgans centrals la farem abordant, d'una banda, les funcions del president de la Generalitat i del Govern i, de l'altra, les funcions de l'actual Secretaria d'Afers Exteriors.

#### A) Les funcions del president de la Generalitat i del Govern.

En relació amb les funcions dels òrgans centrals cal indicar, inicialment, que al president de la Generalitat li corresponen, tal com ja hem subratllat, les funcions de la més alta representació i de la més alta direcció política de l'acció de govern i, per tant, la translació d'aquesta doble funció en el pla de l'acció exterior<sup>265</sup>. En aquesta mateixa línia, no hi ha dubtes, i així ho preveu la Llei 13/2008, que el Govern, compost pel president de la Generalitat, del conseller primer o el vicepresident, si s'escau, i dels consellers<sup>266</sup>, té, entre altres, l'atribució de "[D]irigir l'acció política i l'Administració de la Generalitat, en el marc de les directrius generals de l'acció de govern establertes pel president o presidenta de la Generalitat"<sup>267</sup>. En aquest sentit -i tal com hem mencionat en el Capítol I-, encaixaria aquí plenament la direcció política de l'acció exterior de la Generalitat d'una manera semblant al que s'estableix en relació amb el Govern de l'Estat en l'article 97 de la Constitució que preveu, entre altres aspectes, que és el Govern qui "dirigeix la política interior i l'exterior".

En tot cas, val a dir que la ja citada Llei 13/2008 estableix algunes atribucions específiques del Govern en l'àmbit de l'acció exterior i de les relacions de la Generalitat amb la Unió

<sup>265</sup> .- Com establia el Decret 24/2006 correspon al president de la Generalitat la competència de coordinació de l'acció exterior del Govern i, específicament, "correspon en tot cas al president o presidenta de la Generalitat la determinació de les directrius polítiques general de l'acció exterior del Govern" (article 1.3 del Decret 24/2006 ja citat).

<sup>266</sup> .- Article 13 de la Llei.

<sup>267</sup> .- Article 26.a) de la Llei.



Europea. Concretament, cal mencionar tres consideracions. En primer lloc, l'apartat g) de l'article 26 preveu -com a conseqüència directa de la previsió dels articles 189.1 i 196.4 de l'Estatut d'autonomia- que correspon al Govern l'atribució següent:

“Adoptar les mesures necessàries per a l'execució dels tractats i els convenis internacionals i per al compliment dels actes normatius que en derivin, en allò que afecti les matèries que siguin competència de la Generalitat”.

Retinguís, però, que la disposició legal és única i integra dos diferents disposicions estatutàries al preveure també la competència del Govern per l'adopció de les mesures necessàries “per al compliment dels actes normatius” que derivin de tractats i convenis internacionals. Aquesta previsió, ni que no es digui expressament, s'ha d'entendre referida a la Unió Europea; és a dir, fonamentalment, a aquells tractats o convenis internacionals celebrats per l'Estat que atribueixen a alguna institució internacional l'exercici de competències derivades de la Constitució i, fonamentalment a aquests efectes, la competència normativa, és a dir, que permeten que algun mecanisme institucional adopti actes normatius obligatoris. Com es sabut, aquesta és la previsió general establerta en l'article 93 de la Constitució i que té com a destinatari fonamental, per bé que sense mencionar-se explícitament, a la Unió Europea. En altres paraules, cal entendre que l'article 26 g) de la Llei 13/2008 atribueix, en general, al Govern, a més de la competència d'execució dels tractats i convenis internacionals prevista en l'article 196.4, la competència d'execució i compliment dels actes de dret derivat de la Unió Europea en tot allò que afecti a les matèries que siguin competència de la Generalitat, de conformitat amb el que ve establert en l'article 189.1 de l'Estatut.

En segon lloc, i també derivat d'específiques previsions estatutàries -articles 185 i 196-, l'apartat m) de l'article 26 d'aquesta Llei estableix que li correspon al Govern

“Formular al Govern de l'Estat les observacions i les propostes que estimi pertinents amb relació a les iniciatives de revisió dels tractats de la Unió Europea i els processos de subscripció i ratificació subsegüents, amb relació a les iniciatives i les propostes presentades pel Govern de l'Estat davant la Unió Europea i amb relació als actes de subscripció dels tractats i els convenis internacionals que afectin d'una manera directa i singular les competències de la Generalitat, i també nomenar, a proposta del departament competent, les persones que hagin de representar la Generalitat en les delegacions negociadores de l'Estat davant la Unió Europea i en la representació permanent de l'Estat a la Unió Europea”.

De fet, el que tant l'apartat g) com aquest apartat m) de la Llei 13/2008 operin una integració en una única disposició legal del que ve establert en dues diferents disposicions estatutàries emmarcades, a més, en capítols diferents del Títol Vè de l'Estatut posa en relleu, al nostre entendre, un problema de tècnica jurídica mal resolt en l'Estatut, ja que les competències de la Generalitat en relació amb els tractats i convenis internacionals previstes en l'article 196 són evidentment aplicables als tractats de la Unió Europea i a les iniciatives de revisió subsegüents, a les que es refereix concretament l'article 185 de l'Estatut. No creiem que “l'especialitat Unió Europea” impliqui per als tractats de la Unió Europea i les iniciatives de revisió subsegüents cap règim especial diferent del previst en forma general en l'article 196, apartats 1 i 2, de l'Estatut.

Per últim, i de manera específica, l'apartat n) d'aquest article 26 de la Llei 13/2008 estableix, de conformitat amb l'article 191 de l'Estatut, com atribució del Govern la de

“Instar al Govern de l'Estat a iniciar accions davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea, i també adoptar acords amb relació a l'accés de la Generalitat al Tribunal, en els temes que estableixi la normativa europea”.

Al marge del caràcter acumulatiu d'aquestes previsions legals i del seu enfocament especial en les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea més que no pas, d'una manera més general, en relació amb l'acció exterior, cal indicar que, a fi de comptes, aquestes disposicions resulten deficitàries, doncs altres competències que l'Estatut reconeix en l'àmbit de l'acció exterior i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea haurien també d'haver estat mencionades i traduïdes com atribucions específiques del Govern en aquesta disposició de la Llei 13/2008. Ens referim, per exemple, a la designació de les persones que hagin de representar a la Generalitat en les delegacions negociadores de l'Estat en relació amb els tractats internacionals -no sols en relació als tractats de la Unió Europea-, o a la creació de les delegacions de la Generalitat a l'exterior, per assenyalar tant sols dos exemples.

Però el que ens resulta més rellevant és el fet que no estigués previst de manera específica en la Llei 13/2008 com a competència del Govern tot el que es refereix a la subscripció dels acords de col·laboració previstos en l'article 195 de l'Estatut. Ara bé, com ja hem indicat en el Capítol I, la Llei 26/2010 va modificar l'apartat k) d'aquest article 26 de la Llei 13/2008 establint que també constituïa una atribució del Govern l'aprovació de la subscripció d'aquests acords amb ens públics d'altres Estats i organismes internacionals o l'autorització amb caràcter previ de la subscripció d'aquests acords quan en formin part organismes o entitats públiques dependents o vinculats a l'Administració de la Generalitat<sup>268</sup>. En el nostre entendre, resultava insòlit que la Llei 13/2008 no ho preveïés ja inicialment atès que, com ja hem dit, una pràctica abundant va donar -fins i tot abans de la reforma estatutària- reconeixement a la celebració d'aquests acords de col·laboració que, en general, eren subscrits per diferents departaments de la Generalitat i, especialment, pel departament al que s'adscriu la unitat directiva responsable de les relacions exteriors. Atribuïnt, de manera general, aquesta competència al Govern, es remarca més intensament, com dèiem, la vigència del principi de la unitat de l'acció exterior de la Generalitat.

Això és anar més enllà del sol fet que, en la tramitació dels acords de col·laboració, el Decret 52/2005, de 5 d'abril<sup>269</sup>, que estableix el registre dels acords de col·laboració, preveu, en la nova redacció modificada pel Decret 322/2006, que s'ha de sol·licitar el corresponent informe a la unitat directiva responsable de les relacions exteriors<sup>270</sup>. Fent-hi les analogies corresponents, val a dir que l'encara vigent -per molt que preconstitucional- Decret 801/1972, de 24 de març, sobre ordenació de l'activitat de l'administració de l'Estat en matèria de

<sup>268</sup> - Vid. la ja citada Disposició Final Tercera de la Llei 26/2010.

<sup>269</sup> - DOGC 4359, de 8 d'abril de 2005.

<sup>270</sup> - Article 7.6 del Decret 52/2005, afegit mitjançant el Decret 322/2006, de 22 d'agost (DOGC 4704, de 24 d'agost de 2006). En un sentit semblant, com ja hem indicat, l'article 2.1.f) del Decret 42/2008 estableix que configura el contingut de la competència de coordinació executiva de l'acció exterior, entre d'altres aspectes, el de “[R]ebre informació sobre els projectes d'acords de col·laboració amb ens públics d'altres estats o amb organismes internacionals”.

tractats internacionals <sup>271</sup>, estableix clarament com a competència del Consell de Ministres l'autorització per a la manifestació del consentiment de l'Estat en obligar-se per un tractat. Ni que els acords de col·laboració ni són ni poden ser tractats internacionals i la seva naturalesa jurídica segueix resultant imprecisa, sembla lògic pensar que la subscripció o l'autorització de la subscripció d'aquesta mena d'acords de col·laboració per part de la Generalitat hauria de ser competència del Govern. Podem recordar, com s'ha dit en el capítol anterior, que la legislació autonòmica més recent inclou els acords en l'àmbit de la Unió Europea i de l'acció exterior entre els convenis interadministratius.

## **B) Les funcions de la Secretaria d'Afers Exteriors.**

En relació amb les funcions de la unitat directiva responsable de l'acció exterior i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea cal, de manera prèvia, recordar ràpidament que, al nostre parer, hi ha tres fites rellevants on es descriuen amb prou detall i amb prou ambició les competències d'aquesta unitat directiva. La primera és va donar quan es va suprimir el Comissionat per a Actuacions Exteriors i es va crear la Direcció General de Relacions Exteriors mitjançant el ja citat Decret 190/1997 i es van descriure per primer cop d'una manera més detallada les funcions en l'àmbit de l'acció exterior. Això es va completar encara més quan, en una altra etapa, el Decret 24/2006 va descriure detalladament les funcions que corresponien a les dues Secretaries existents en aquell moment, la Secretaria de Relacions Internacionals i la Secretaria de Cooperació Exterior. Finalment, pel seu esperit ambiciós i concretant algunes de les previsions de l'Estatut d'autonomia de 2006, cal subratllar el Decret 633/2006 i la descripció que en ell es fan de les competències de la Secretaria d'Afers Exteriors.

Pel que fa a la situació actual, el Decret 325/2011 enumera de manera bastant exhaustiva les funcions de l'actual Secretaria d'Afers Exteriors, a més de preveure, com a clàusula en blanc, l'atribució de les altres funcions que de naturalesa anàloga li siguin encomanades <sup>272</sup>. De fet, val a dir que el Decret 325/2011 ha millorat molt l'atribució de competències a la Secretaria d'Afers Exteriors que s'havia fet prèviament -encara no feia quatre mesos- en el també ja citat Decret 1/2011. En aquest Decret 1/2011 se li atribuïen quatre funcions principals <sup>273</sup>, a més de l'atribució genèrica de qualsevol altra funció relacionada amb aquestes i "que li sigui encomanda pels òrgans jeràrquicament superiors" <sup>274</sup>, el que resultava, al nostre entendre, molt deficient i ha estat millorat en el Decret 325/2011. D'una banda, pel caràcter genèric i

<sup>271</sup> .- BOE de 8 d'abril de 1972. Com hem dit, aquest Decret, a falta d'un desenvolupament legal sobre la celebració a Espanya dels tractats internacionals, segueix vigent en tot allò que no contradigui la Constitució.

<sup>272</sup> .- Article 45.1, lletres a) fins a k), del Decret 325/2011.

<sup>273</sup> .- Concretament, l'article 7.1 d'aquest Decret 1/2011 preveia com a funcions de la Secretaria d'Afers Exteriors les següents: a) Facilitar la coordinació i l'impuls del Govern de la Generalitat en la seva projecció, promoció i representació a l'exterior així com la coordinació de la participació en la política europea de l'Estat. A aquests efectes els departaments i organismes de la Generalitat hauran d'informar a la Secretaria d'Afers Exteriors dels seus projectes i actuacions de projecció exterior; b) Exercir les funcions que el Decret 631/2006, de 27 de desembre, de creació de la Secretaria per a la Unió Europea atribueix a aquesta Secretaria; c) Dissenyar i desenvolupar la política de cooperació per al desenvolupament, així com el seguiment i la coordinació de les actuacions d'ajut i cooperació per al desenvolupament que duguin a terme els diferents departaments i organismes de la Generalitat; d) El suport a les comunitats catalanes a l'exterior; i e) Qualsevol altra funció relacionada amb les anteriors que li sigui encomanada pels òrgans jeràrquicament superiors.

<sup>274</sup> .- Amb el problema que ja hem indicat de si la Secretaria de Govern, que té la funció de "coordinar la Secretaria d'Afers Exteriors i fer el seguiment de les seves actuacions", és un òrgan jeràrquicament superior o si l'únic òrgan jeràrquicament superior acaba sent la persona titular del Departament de la Presidència, titularitat que exerceix el propi President de la Generalitat.

poc desenvolupat de les funcions de la Secretaria d'Afers Exteriors, que es podia haver suplert amb la corresponent remissió a decrets anteriors o, si més no, a d'altres normatives vigents; i, d'altra banda, pel fet que, per exemple, totes les funcions relacionades amb la Unió Europea es remetien directament al que ja venia establert en l'anterior Decret 631/2006 -pel qual, com ja hem dit, es va crear la Secretaria per a la Unió Europea-, que el Decret 325/2011 deroga expressament.

Les funcions de la Secretaria d'Afers Exteriors són, doncs, de conformitat amb el Decret 325/2011, les següents:

- a) Donar suport al president o presidenta de la Generalitat en l'execució de l'acció exterior del Govern de la Generalitat de Catalunya i envers la Unió Europea.
- b) Impulsar i coordinar l'acció exterior del Govern de la Generalitat de Catalunya i la seva representació a l'exterior.
- c) Fer el seguiment, coordinar i impulsar les polítiques i actuacions del Govern relacionades amb la Unió Europea, i coordinar la representació del Govern de la Generalitat en les institucions i òrgans de la Unió Europea.
- d) Actuar com a òrgan de relació del Govern de la Generalitat amb l'Administració General de l'Estat en l'àmbit de la política exterior i envers la Unió Europea.
- e) Impulsar i coordinar les relacions bilaterals i la cooperació territorial amb altres governs i mantenir la interlocució amb el cos diplomàtic i consular.
- f) Impulsar i coordinar la participació del Govern de la Generalitat i de les entitats catalanes en els organismes internacionals competents en matèries d'interès per a Catalunya.
- g) Dirigir, coordinar i fer el seguiment de la política de cooperació al desenvolupament del Govern, i vetllar per la coherència de les actuacions dels diferents departaments i organismes de la Generalitat amb aquesta política.
- h) Donar suport a les comunitats catalanes de l'exterior i a la projecció internacional de les organitzacions catalanes.
- i) Impulsar la promoció i la projecció exterior de Catalunya.
- j) Mantenir les relacions necessàries amb els departaments i organismes del Govern de la Generalitat, per tal d'establir la coordinació oportuna i garantir la coherència de les accions relacionades amb les funcions anteriors. A aquest efecte, els departaments i organismes de la Generalitat hauran d'informar la Secretaria d'Afers Exteriors dels seus projectes i actuacions en l'àmbit de l'acció exterior i envers la Unió Europea.
- k) Les altres funcions de naturalesa anàloga que li siguin encomanades”<sup>275</sup>.

De tot aquest conjunt de funcions, volem subratllar tant sols -a més de la seva millora tècnica en relació amb la previsió del Decret 1/2011 i la seva precisió i detall- alguns aspectes. En primer lloc, el fet que, com ja hem indicat, s'integren en una única unitat directiva les competències en matèria d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea, incloent-hi la cooperació al desenvolupament així com el suport a les comunitats catalanes de l'exterior i la projecció internacional de les organitzacions catalanes. En segon lloc, que la funció de coordinació que està implícita en la segona frase de l'apartat g) així com en l'apartat j) resulta, al nostre entendre, insuficient i acaba anant en detriment del desenvolupament normatiu d'aquesta funció de coordinació intraadministrativa que va operar el Decret 42/2008 al que ja ens hem referit. D'altra banda, també és cert que els articles 46 a 51 del Decret 325/2011

<sup>275</sup> .- Article 45.1 del Decret 325/2011.

desenvolupen i precisen les funcions que en aquest àmbit corresponen a les unitats directives que depenen de la Secretaria d'Afers Exteriors, especialment pel que es refereix a la Direcció General de Relacions Exteriors (article 46) i a la Direcció General de Cooperació al Desenvolupament (article 48). Així mateix, el Decret 325/2011, al desenvolupar les funcions de la totalitat de les unitats que formen part de l'estructura del Departament de la Presidència, també descriu les funcions de la Subdirecció General d'Afers de la Unió Europea (article 47), que depèn de la Direcció General de Relacions Exteriors, i de la Subdirecció General de Coordinació i Gestió de Programes (article 51), que depèn directament de la Secretaria d'Afers Exteriors.

## **CAPÍTOL III.**

### **Els òrgans perifèrics de l'Administració de la Generalitat.**

En la categorització generalment acceptada que hem indicat abans, els òrgans perifèrics per a l'acció exterior de la Generalitat són aquells establerts a l'exterior i que depenen, orgànica i funcionalment, dels òrgans centrals. En el marc de l'Administració de la Generalitat i dels seus organismes dependents, l'establiment d'aquests òrgans perifèrics ha anat evolucionant al llarg dels anys d'una manera certament confusa i n'existeix una àmplia pluralitat amb dependència diversa, tant de la unitat directiva responsable de l'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea com d'altres organismes dependents de la Generalitat o d'entitats jurídiques a les que també pertany la Generalitat. Tanmateix, el fet que l'Estatut d'autonomia de 2006 establís, de manera general, que la Generalitat pot crear oficines a l'exterior (article 194) i preveïés també l'establiment de la Delegació del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea (article 192), ha permès estructurar i articular millor el mapa i les relacions de coordinació entre els diferents òrgans perifèrics de l'Administració de la Generalitat.

Per ordenar la nostra anàlisi convé, en primer lloc, referir-se a les Delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior; en segon lloc, i de manera específica -ateses les seves peculiaritats-, a la Delegació del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea; i, finalment, sense exhaurir ni de bon tros tota la pràctica existent, ens ocuparem en aquest capítol d'algunes de les altres oficines establertes a l'exterior.

#### **1. Les Delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior.**

L'anàlisi juridicoinstitucional de les Delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior té clarament una doble dimensió: d'una banda, els precedents de creació d'oficines de la Generalitat a l'exterior amb l'adopció d'una primera reglamentació l'any 2003; i, d'altra banda, la normativa adoptada i el desenvolupament pràctic que s'ha dut a terme des de l'entrada en vigor del nou Estatut d'autonomia de l'any 2006.

##### **A) El precedent de les oficines de la Generalitat a l'exterior.**

Com ja hem indicat i veurem amb més detall més endavant -especialment en el capítol IV-, des de mitjans de la dècada dels anys vuitanta, diferents organismes dependents o vinculats a l'Administració de la Generalitat havien anat obrint oficines a l'exterior destinades, principalment, a promoure el comerç exterior, atraure inversions, difondre la llengua i la cultura catalana i promocionar el turisme. El cas de la presència catalana a Brussel·les des del moment de la incorporació d'Espanya a les Comunitats Europees el 1986, a través d'un corsorci amb participació privada, el Patronat Català Pro Europa, mereix un esment especial, i serà objecte d'estudi posteriorment. Aquest procés, força lent, es va anar accelerant en els anys noranta i va tenir una primera fita rellevant a principis dels anys dos mil quan es van regular, per primera vegada i d'una manera més institucional, les oficines de la Generalitat a l'exterior i se'n van establir algunes sota aquest enfocament més reglamentat i institucional. Regulació però, que -com veurem- no va deixar de causar prou polèmica política i jurídica.

Tanmateix, cal subratllar -en el marc de l'evolució que ja hem indicat de la jurisprudència constitucional a la que ens hem referit en el capítol I- que ja l'any 1994 el Tribunal Constitucional havia reconegut la capacitat de les Comunitats Autònomes per mantenir

oficines o delegacions a l'exterior. En aquell cas, en el que precisament es qüestionava un decret del Govern Basc pel qual s'establí una unitat orgànica de l'Administració autonòmica a Brussel·les, dependent del Departament de Presidència, Justícia i Desenvolupament Autonòmic <sup>276</sup>, el Tribunal va avalar l'establiment d'oficines, de diversa naturalesa jurídica, davant la seu de les institucions comunitàries per tal de “*recabar directamente la información necesaria sobre la actividad de dichas instituciones que pueda afectar, mediatamente, a las actividades propias*” de les Comunitats Autònomes <sup>277</sup>. Una interpretació en sentit extensiu d'aquesta Sentència podia fonamentar perfectament que les Comunitats Autònomes -i en el nostre cas la Generalitat- establissin altres tipus d'oficines o delegacions a l'exterior per tal de recopilar informació ja sigui de les institucions comunitàries o altres Organitzacions internacionals o -per què no?- d'altres Estats o entitats territorials diverses. Sempre en el context de les competències de la Comunitat Autònoma i de la projecció exterior d'aquestes competències.

En aquest sentit, mitjançant el Decret 156/2003, de 10 de juny de 2003 <sup>278</sup>, es va procedir a la regulació jurídica de les diferents oficines a l'exterior creades des de diferents departaments, “amb la finalitat d'unificar i homogeneïtzar criteris i oferir una imatge unitària de l'Administració catalana”, com es deia en el mateix preàmbul del Decret <sup>279</sup>. En aquest preàmbul, a més de fixar-ne la seva finalitat, es justificava aquesta necessitat precisament com una resposta jurídica que pretenia atendre l'increment d'oficines situades a l'exterior, tant per dur a terme la cooperació al desenvolupament, com el seguiment de projectes empresarials i d'inversions, com la projecció turística i promoció de la cultura catalana, com, finalment, l'impuls de les relacions amb les comunitats catalanes a l'exterior. Aquestes referències a diversos àmbits materials no feien més que constatar, així, la realitat d'una pràctica sectorial prou dispersa i gens reglamentada que, entre d'altres coses, tampoc permetia un control efectiu des de la perspectiva de la seva comptabilitat amb la competència exclusiva de l'Estat en matèria de relacions internacionals <sup>280</sup>.

D'altra banda, l'objectiu del Decret s'enunciava clarament en el sentit de que si l'exercici de les competències materials de la Generalitat comportava l'exercici, modulats pels límits constitucionals, de la seva dimensió exterior i, per tant, la presència de la Generalitat a l'exterior, això s'havia de fer amb la “finalitat d'oferir un servei més eficaç i eficient, i alhora garantir la projecció exterior de Catalunya, en l'àmbit estricte d'aquestes competències” <sup>281</sup>. En conseqüència, es feia necessari coordinar la projecció i presència exterior de Catalunya en l'àmbit de les competències de la Generalitat i, per tant, s'establíen les oficines de la Generalitat a l'exterior, configurant-les com unes “dependències administratives a l'exterior que es creen mitjançant un decret del Govern”, i que, orgànicament, quedarien adscrites a la llavors existent Secretaria de Relacions Exteriors <sup>282</sup>.

<sup>276</sup> .- Vid. la ja citada Sentència del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de maig, per la que es resol el conflicte positiu de competències núm. 1501/1988, promogut pel Govern de la nació davant del Govern Basc, en relació al Decret 89/1988, de 19 d'abril, del Govern Basc, pel que s'estableix l'estructura orgànica del Departament de Presidència, Justícia i Desenvolupament Autonòmic.

<sup>277</sup> .- Fonament Jurídic quart de la Sentència 165/94.

<sup>278</sup> .- DOGC 3918, de 4 de juliol de 2003.

<sup>279</sup> .- Paràgraf sisè del preàmbul de Decret 156/2003.

<sup>280</sup> .- Com indica L. HUICI SANCHO, “Actividades de proyección exterior o relaciones internacionales: la política de inmigración, ¿un nuevo ámbito para la acción exterior de las Comunidades Autónomas? La red catalana de información y selección laboral en origen”, *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 2, 2003, p. 1067.

<sup>281</sup> .- Paràgraf segon del preàmbul del Decret 156/2003.

<sup>282</sup> .- Article 2 del Decret 156/2003.

Amb aquesta perspectiva, el Decret 156/2003 enunciava de forma genèrica les funcions de les oficines de la Generalitat, referint-se fonamentalment als diversos àmbits materials ja esmentats -promoció comercial, inversions, turisme i llengua i cultura- subratllant la coordinació de les accions del Govern en aquelles matèries en què la Generalitat tingués la competència atribuïda. En altres paraules, es reconeixia l'existència d'una pràctica diversa d'establiment d'oficines i se les pretenia emmarcar amb l'establiment d'unes oficines amb un caràcter més institucional i amb vocació de coordinació.

En aquest ordre d'idees, a més de la funció, també genèrica, de “donar suport al president de la Generalitat en l'exercici de les seves atribucions com a representant institucional de la Generalitat” i de la remissió general a “qualsevol altre que li pugui encarregar el conseller responsable en matèria de relacions exteriors”<sup>283</sup>, cal subratllar així mateix que en el Decret 156/2003 s'indicava una funció més àmplia -i de més profund calat polític- al establir-se la funció general d'aquestes oficines de “[F]oment de les relacions del Govern de la Generalitat amb les institucions i els òrgans de govern del país on s'estableixi l'oficina amb la finalitat de canalitzar les possibles vies de col·laboració”<sup>284</sup>. En altres paraules, d'una formulació com aquesta es podia deduir que s'establí una mena de representació institucional -de nivell polític més que tècnic- que podria articular, progressivament i en el futur, les relacions de caràcter bilateral del Govern de la Generalitat amb els governs d'altres Estats. Qüestió que, com era d'esperar, va generar els seus conflictes polítics i jurídics.

A més d'aquest aspecte -sobre el que tot seguit hi tornarem- i pel que fa a l'estructura i funcionament de les oficines, el Decret 156/2003 establí també que es podien organitzar en àmbits funcionals d'actuació, “atenent l'existència de delegacions d'organismes dependents de la Generalitat”<sup>285</sup> i que coordinarien la Xarxa d'Informació i Selecció Laboral en Origen (XILA) i “les diferents delegacions vinculades a organismes que depenen de la Generalitat que existeixin en el territori on estigui ubicada”<sup>286</sup>. A tal efecte, també s'establí una disposició addicional que disposava que, en un futur decret, s'articularia “la coordinació de les delegacions vinculades a organismes que depenen de la Generalitat amb les oficines de la Generalitat a l'exterior, allí on coincideixin en el mateix territori”<sup>287</sup>.

Una menció especial mereix aquesta referència a la coordinació de la **Xarxa d'Informació i Selecció Laboral en Origen (XILA)** ja que, en aquell moment, ja s'havien obert dues oficines d'aquesta Xarxa -les de Varsòvia i Casablanca- i la intenció del Govern de la Generalitat era continuar obrint més oficines de la XILA i, així, per exemple, el mes de novembre següent es va obrir la de Bogotà. De fet també, en l'àmbit de la gestió ordenada dels fluxos migratoris i la seva integració en els països receptors, el Govern de la Generalitat havia adoptat un acord amb l'Organització Internacional de les Migracions (OIM) que, a parer

<sup>283</sup> .- Article 3.1 apartats a) i i) del Decret 156/2003. Com hem vist abans, en aquell moment, el conseller responsable era el titular del Departament de la Presidència.

<sup>284</sup> .- Article 3.1.c) del Decret 156/2003.

<sup>285</sup> .- És a dir, integrant o, si més no, coordinant la diversitat d'oficines sectorials ja existents.

<sup>286</sup> .- Article 5.3 del Decret 156/2003.

<sup>287</sup> .- Disposició addicional 3. La disposició addicional 1 i la disposició transitòria del Decret també establíen que la Casa de la Generalitat de Catalunya a Perpinyà, el Centre de la Generalitat de Catalunya a Roma i l'Oficina de la Generalitat de Catalunya a Casablanca continuarien sotmeses a la seva respectiva norma de creació, però que haurien d'adequar-se al que establí aquest Decret a partir de l'1 de gener de 2004.



del llavors Conseller de Treball, Indústria, Comerç i Turisme, significaria que Catalunya podria tenir desenes d'oficines XILA arreu del món<sup>288</sup>.

El que ens interessa, però, és que el vessant d'una certa representació institucional a l'exterior del Govern de la Generalitat i la referència a la xarxa XILA i les seves funcions són les dues qüestions del Decret que varen provocar que el Govern de l'Estat plantegés davant el Tribunal Constitucional un conflicte positiu de competències respecte dels articles 3.1.c) i 5.3 d'aquest Decret 156/2003<sup>289</sup>. El Govern de l'Estat considerava, d'una banda, que la funció de les oficines establerta en l'article 3.1.c), amb aquesta perspectiva genèrica d'una representació institucional del Govern de la Generalitat, podia vulnerar la competència exclusiva de l'Estat en matèria de relacions internacionals que, com ja hem dit i com reiteradament ha afirmat el Tribunal Constitucional, comprèn, entre altres aspectes, el *ius legationis* o representació de l'Estat a l'exterior; i, d'altra banda, considerava també que les competències en matèria de informació i selecció laboral en origen vulneraven la competència exclusiva de l'Estat en matèria de nacionalitat, immigració, emigració, estrangeria i dret d'asil, que estableix l'article 149.1.2 de la Constitució.

En relació amb aquesta controvèrsia jurídica s'ha d'indicar que el Tribunal Constitucional va acordar, el 21 d'octubre de 2003, admetre a tràmit el conflicte positiu de competències núm. 5781-2003 i, atenent que el Govern de l'Estat havia invocat l'article 161.2 de la Constitució<sup>290</sup>, va acordar també la suspensió de la vigència i aplicació dels dos preceptes impugnats des de la data d'interposició del conflicte, que fou el 25 de setembre de 2003<sup>291</sup>.

Pel que fa a la impugnació i corresponent suspensió de l'article 1.3.c) -per la referència genèrica al "[F]oment de les relacions del Govern de la Generalitat amb les institucions i els òrgans de govern del país on s'estableixi l'oficina amb la finalitat de canalitzar les possibles vies de col·laboració"- val a dir, amb Huici Sancho, que, d'una banda, el Decret 156/2003 ja restringia les funcions de les oficines a l'exterior a l'àmbit de les competències de la Generalitat de Catalunya, per la qual cosa es podia considerar perfectament que no incidia en l'àmbit de la representació internacional de l'Estat; i, d'altra banda, que la simple canalització de "possibles" vies de col·laboració o, fins i tot, d'unes relacions de caràcter bilateral no es podien entendre, ni de bon tros, com l'exercici d'un *ius legationis* que la Generalitat no té i que correspon en exclusiva a l'Estat<sup>292</sup>. Tal com havia constatat el Tribunal Constitucional en la ja citada Sentència 165/94 no hauria d'haver-hi obstacle jurídic per a l'establiment d'oficines o delegacions de les Comunitats Autònomes a l'exterior, sempre que quedés clar

<sup>288</sup>.- El conseller Antoni Fernández Teixidó parlava -molt exageradament- de fins a 113 oficines (vid. la nota de premsa del Departament disponible a [http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=62967&idioma=0](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=62967&idioma=0) consultada el novembre de 2011).

<sup>289</sup>.- Vid., en general, l'anàlisi d'aquest conflicte de competències que formula L. HUICI SANCHO, "Actividades de proyección exterior o relaciones internacionales ..", *op. cit.*, pp. 1067-1073.

<sup>290</sup>.- Que, com es sabut, preveu que "[E]l Govern podrà impugnar davant el Tribunal Constitucional les disposicions i resolucions adoptades pels òrgans de les comunitats autònomes. La impugnació provocarà la suspensió de la disposició o de la resolució recorreguda, però el Tribunal, en el seu cas, haurà de ratificar-la o alçar-la en un termini no superior als cinc mesos".

<sup>291</sup>.- DOGC 4002, de 4 de novembre de 2003. Posteriorment, el 10 de març de 2004 (Interlocutòria 79/2004), i també de conformitat amb el que estableix l'article 161.2 de la Constitució, el Tribunal Constitucional va acordar mantenir la suspensió de la vigència de l'article 3.1.c) i aixecar la suspensió respecte de l'article 5.3, ambdós del Decret 156/2003 (DOGC 4108, de 7 d'abril de 2004).

<sup>292</sup>.- L. HUICI SANCHO, "Actividades de proyección exterior o relaciones internacionales ..", *op. cit.*, pp. 1069-1070.

que el *ius legationis*, de representació i relació amb altres subjectes de Dret Internacional - Estats, i Organitzacions internacionals- correspon, en exclusiva a l'Estat <sup>293</sup>. Al nostre entendre, la col·laboració amb les autoritats d'un altre Estat, la recollida d'informació, la promoció dels interessos propis de Catalunya i, en aquest context, unes relacions de caràcter bilateral amb aquestes autoritats poden tenir el seu recorregut, ja que no han d'implicar necessàriament l'exercici d'aquest *ius legationis*.

Pel que fa a la impugnació i també suspensió de l'article 5.3 del Decret entenem que, al marge del debat sobre la competència en matèria d'immigració en el que no entrarem <sup>294</sup>, el que interessa als nostres efectes és subratllar que el Decret 156/2003 no regulava aspectes d'immigració, ni pròpiament la Xarxa o les funcions de les oficines de la Xarxa, ja que sols preveia que les oficines de la Generalitat a l'exterior "coordinarien" especialment aquestes oficines, així com les diferents delegacions dependents de la Generalitat a l'exterior. En altres paraules, el Decret 156/003 i el seu article 5.3 s'ocupaven d'aspectes col·laterals i estrictament organitzatius i no d'aspectes de caràcter substantiu en relació amb la matèria d'immigració. En aquest sentit, l'evidència més clara és que la suspensió de l'esmentat article no afectava a les oficines ni al programa de la Xarxa d'Informació i Selecció Laboral en Origen, que es va seguir desenvolupant per part de la Generalitat <sup>295</sup>.

Tanmateix, més enllà d'aquestes consideracions jurídiques, són innegables les connotacions polítiques del conflicte competencial. En aquest sentit, els canvis polítics derivats de les eleccions al Parlament de Catalunya de novembre de 2003 i de les eleccions a Corts Generals de març de 2004 <sup>296</sup> van comportar que tant des del Govern de l'Estat com des del Govern de la Generalitat es busqués, finalment, una solució extraprocessal al conflicte competencial. Així, el nou Govern de la Generalitat va adoptar el Decret 332/2004, de 20 de juliol <sup>297</sup>, de modificació de determinats preceptes del Decret 156/2003, amb la finalitat -expressada literalment en aquests termes en el mateix preàmbul del Decret- de posar fi a la controvèrsia competencial <sup>298</sup>.

Concretament, el que es va fer amb aquest Decret 332/2004 fou l'adopció de les tres modificacions següents: en primer lloc, es va afegir al paràgraf segon del preàmbul del Decret 156/2003 un incís final que establia "i sense perjudici de la funció de representació exterior que correspon a l'Estat"; en segon lloc, a l'article 3.1.c) impugnat s'hi afegia també un incís

<sup>293</sup> - Vid., en aquest sentit, els plantejaments que s'exposen a X. PONS RAFOLS; E. SAGARRA TRIAS, *La acció exterior de la Generalitat ...*, op.cit., pp. 45 i ss.

<sup>294</sup> - Aspecte central del conflicte positiu de competències i que analitza L. HUICI SANCHO, "Actividades de proyección exterior o relaciones internacionales ...", op. cit., pp. 1070-1073.

<sup>295</sup> - N'hi ha prou en subratllar que després que el Tribunal Constitucional admetés a tràmit la impugnació i ordenés la suspensió dels dos articles citat, la Generalitat va obrir el 12 de novembre de 2003 una tercera oficina de la XILA a Bogotà (que actualment és la única oficina a l'exterior del SILO, Servei d'Intermediació Laboral en Origen). D'altra banda, com ja hem dit, el Tribunal Constitucional va acordar el 10 de març de 2004 aixecar la suspensió respecte de l'article 5.3 del Decret 156/2003.

<sup>296</sup> - Que van significar, d'una banda, el desplaçament de Convergència i Unió del Govern de la Generalitat i la pèrdua del Govern de l'Estat per part del Partit Popular.

<sup>297</sup> - DOGC 4180, de 22 de juliol de 2004.

<sup>298</sup> - En aquest sentit, en el preàmbul del Decret 332/2004 s'indicava, d'una banda, que el Govern de l'Estat admetia que les Comunitats Autònomes podien dur a terme activitats de projecció exterior sempre que aquestes tinguessin caràcter instrumental en relació amb l'exercici de les pròpies competències i mentre no es vulnerés la unitat d'acció exterior; i de l'altra, que una redacció més precisa dels preceptes impugnats permetria desactivar al controvèrsia competencial plantejada i donar una solució extraprocessal al conflicte (paràgrafs segon i cinquè del preàmbul).

que establís que aquella funció genèrica de foment de relacions i de canalització de possibles vies de col·laboració es faria “en aquelles matèries en què la Generalitat té la competència atribuïda”; i, finalment, es va acordar la supressió de l'article 5.3 del Decret 156/2003 i es va passar el seu contingut a la redacció de dos nous apartats de l'article 3.1 amb dues noves funcions de les oficines, la de “[C]oordinació de les diferents delegacions vinculades a organismes que depenen de la Generalitat que existeixin en el territori on estigui ubicada” i la de “[C]oordinació i impuls de les actuacions de les XILA d'informació sobre la situació del mercat de treball”.

És a dir, que, d'una banda, s'introduïen més referències -com una mena de clàusules de garantia posant negre sobre blanc el que ja es podia entendre més o menys expressament i que es derivava de la mateixa naturalesa de les coses- insistint en el fet que les oficines de la Generalitat a l'exterior no afectarien a la competència de representació exterior de l'Estat i que desenvoluparien les seves funcions estrictament en les matèries de competència de la Generalitat; i, d'altra banda, canviant simplement la seva ubicació sistemàtica en el conjunt del Decret 156/2003 es mantenia fonamentalment la funció de coordinació de les oficines de la Generalitat a l'exterior en relació amb les oficines de la XILA. Aquests canvis i la voluntat política dels dos governs són els que varen portar a la solució de la controvèrsia competencial impedint que, finalment, el Tribunal Constitucional es pogués pronunciar, ja que el Govern de l'Estat va desistir del seu recurs i es va adoptar la consegüent declaració d'extinció del procés <sup>299</sup>. El Govern de la Generalitat, pel seu costat, va procedir a tancar algunes de les oficines de la XILA i a reorientar-ne la seva funció <sup>300</sup>.

Més enllà de la polèmica jurídica i política que el Decret 156/2003 va generar, el que és veritablement rellevant als nostres efectes, l'important esforç d'unificació i homogeneïtzació de criteris que va significar el Decret i que, a partir d'aquest moment, s'estendria en relació amb la creació, per part de la Generalitat i d'organismes dependents de la Generalitat, d'oficines a l'exterior <sup>301</sup>. L'exemple per excel·lència i més immediat el constitueix la creació de l'Oficina de la Generalitat de Catalunya a París mitjançant el Decret 359/2004, de 24 d'agost <sup>302</sup>. Aquesta nova Oficina era la transformació de la *Maison de la Catalogne*, centre d'informació turística sense personalitat pròpia establert pel Consorci de Promoció Turística i que havia significat la presència de l'Administració catalana a la capital francesa des de l'any 1998 <sup>303</sup>. Aquesta transformació -que es feia sobre la base del que venia regulat en el Decret 156/2003 i, per tant, amb aquesta perspectiva de representació institucional unificada- es concretava en que l'Oficina de la Generalitat de Catalunya a París tindria la denominació *Maison de la Catalogne* i tindria per finalitat “la projecció de Catalunya i la promoció dels interessos del Govern de la Generalitat de Catalunya a la ciutat de París”, descrivint-se

<sup>299</sup>.- Interlocutòria 458/2004, de 16 de novembre de 2004 (DOGC 4286, de 23 de desembre de 2004).

<sup>300</sup>.- Reorientació que es va fer per Acord del Govern de 17 de febrer de 2004 i que va portar a tancar algunes d'aquestes oficines i a la creació del Servei d'Intermediació Laboral en Origen (SILO).

<sup>301</sup>.- De fet, el Decret 156/2003 modificat no fou derogat fins l'adopció del Decret 42/2008 al que ens referirem posteriorment.

<sup>302</sup>.- DOGC 4205, de 26 d'agost de 2004.

<sup>303</sup>.- La *Maison de la Catalogne* era la seu a París del Consorci i va ser una de les principals inversions d'aquest Consorci. Nascuda com a centre de promoció turística, va incorporar progressivament un vessant de captació d'oportunitats comercials i de projecció cultural. Tanmateix, la seva gestió financera i els elevats costos que va comportar van ser, fins i tot, objecte d'un bon nombre de comentaris en l'Informe de la Sindicatura de Comptes sobre el Consorci de Promoció Turística de Catalunya/Turisme de Catalunya corresponent als exercicis 1988-1997 (Informe 8/1999-C de la Sindicatura de Comptes, disponible a <http://www.sindicatura.org>, consultat el novembre de 2011).

breument també les seves funcions en el mateix sentit que el Decret 156/2003 havia fet de manera general<sup>304</sup>.

Sota aquesta perspectiva, cal remarcar el que es manifestava clarament de voluntat política d'establir una regulada representació institucional de la Generalitat, però també la cura en la descripció de les funcions de la nova Oficina i la prudència que significava expressar, per exemple, que l'Oficina projectaria Catalunya i promouria els interessos del Govern de la Generalitat "a la ciutat de París" i no davant de l'Estat francès, per molt que en el preàmbul del Decret 359/2004 se'n fixaven els antecedents en el sentit d'un plantejament de les relacions entre Catalunya i França<sup>305</sup>. L'Oficina de la Generalitat a París es va adscriure inicialment a la llavors existent Secretaria de Relacions Internacionals, adscrita al seu torn al Departament de la Presidència<sup>306</sup>, mentre que, a partir del ja citat Decret 478/2006, va passar a estar adscrita a la Secretaria d'Afers Exteriors del Departament de la Vicepresidència<sup>307</sup>.

En definitiva, i sota una perspectiva de les etapes polítiques del Govern de la Generalitat, no hi ha dubte que és en el darrer període dels governs Pujol quan es fa aquest primer esforç d'uniformització i regulació legal de les oficines de la Generalitat a l'exterior. Tanmateix, es tractava, com han indicat alguns autors, d'un model "ambigu", en el que l'acció exterior reposava sobre la voluntat de donar personalitat política a Catalunya mitjançant la seva presència en l'àmbit internacional però fent un model de projecció exterior plenament respectuós amb la política exterior espanyola<sup>308</sup>. Coincideix això també amb el període en que les competències sobre l'acció exterior varen retornar al Departament de la Presidència i es va elevar el rang orgànic de la unitat directiva responsable convertint-la, per primera vegada, en una secretaria sectorial<sup>309</sup>. Durant el Govern Maragall es va resoldre el conflicte competencial amb el Govern de l'Estat i es va crear l'Oficina de la Generalitat a París i serà, fonamentalment, durant el Govern Montilla i amb el nou marc estatutari on es tornarà a donar un salt qualitatiu en la regulació i extensió de la representació institucional de la Generalitat a l'exterior.

## **B) Fonament jurídic, regulació, establiment i funcions de les Delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior.**

<sup>304</sup>.- Article 1 del Decret 359/2004.

<sup>305</sup>.- Val a dir, però, que entre les seves funcions es descrivia la de "[S]uport institucional pel que fa a la concreció de visites, actuacions, trobades i intercanvis entre la ciutat de París, França i Catalunya, en aquelles matèries en què la Generalitat té la competència atribuïda" (art. 4.c del Decret).

<sup>306</sup>.- Els ja citats Decrets 24/2006 i 125/2006 mantingueren aquesta adscripció a la Secretaria de Relacions Internacionals.

<sup>307</sup>.- Article 6.3 del Decret 478/2006 ja citat.

<sup>308</sup>.- Vid., per exemple, C. GARCIA SEGURA, *L'activitat exterior de les regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya*, Fundació Jaume Bofill, Barcelona 1995, pp. 95-97 i A. MESADO JARDÍ, *Els ens subestatal i la UNESCO. Els casos de Catalunya i Quebec*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Col·lecció Obres Digitals, nº 2, Barcelona 2008, p. 20 (disponible a [http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/Publicacions/Col\\_leccio%20Obres%20Digitals/2.%20Els%20ens%20subestatal%20i%20la%20Unesco.%20Els%20casos%20de%20Catalunya%20i%20el%20Quebec/Documents/Q uebec\\_Unesco\\_Catalunya.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/Publicacions/Col_leccio%20Obres%20Digitals/2.%20Els%20ens%20subestatal%20i%20la%20Unesco.%20Els%20casos%20de%20Catalunya%20i%20el%20Quebec/Documents/Q uebec_Unesco_Catalunya.pdf), consultat el novembre de 2011).

<sup>309</sup>.- Vid., *supra*, el que ja hem indicat anteriorment. Aquest darrer període, als nostres efectes, té la seva fita inicial en el ja citat Decret 355/2001, de 24 de desembre, que retorna les competències al Departament de la Presidència (des de novembre de 1999 havien estat adscrites al Departament de Governació i Relacions Institucionals) i crea la Secretaria d'Afers Exteriors, de la que en fou titular Joaquim Llimona i Balcells.

El canviant escenari política català i, especialment, l'entrada en vigor del nou Estatut d'autonomia marcaren, com acabem d'indicar, una nova etapa on, a més d'una més acurada regulació legal, es va manifestar una ferma voluntat política de tenir oficines de representació política e institucional i de multiplicar-ne el seu nombre. El fonament jurídic es troba directament, com ja hem dit, en l'article 194 de l'Estatut que estableix que “[L]a Generalitat, per a la promoció dels interessos de Catalunya, pot establir oficines a l'exterior”. Al nostre entendre, es tracta d'una disposició que s'empara directament amb la doctrina del Tribunal Constitucional afirmada en la seva Sentència 165/1994 i que, a major abundament, no va ser objecte d'impugnació davant el Tribunal Constitucional com sí va passar amb altres disposicions relacionades amb l'acció exterior i les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea <sup>310</sup>. Precisament, a més, durant el tràmit a les Corts Generals de l'Estatut es va modificar la redacció d'aquesta disposició, eliminant-hi la seva conceptualització com delegacions o oficines “de representació” <sup>311</sup>.

En aquest ordre d'idees, i en el marc que hem descrit de les oficines de la Generalitat a l'exterior, destaca la nova regulació que estableix el molt important i ja citat Decret 42/2008, de 4 de març <sup>312</sup>, pel qual es regula la coordinació executiva de l'acció exterior del Govern de la Generalitat i que -als efectes que ara ens interessen- regula el marc jurídic general de les oficines de la Generalitat a l'exterior <sup>313</sup>. Aquesta regulació es basa, fonamentalment, en l'organització d'una doble tipologia d'oficines que, en el mateix preàmbul del Decret 42/2008, es descriu i justifica de la següent manera:

“.. les oficines de la Generalitat a l'exterior es divideixen en delegacions del govern a l'exterior, amb funcions de representació institucional del govern, i en oficines sectorials, amb competències d'execució de les polítiques sectorials dels departaments i organismes que en depenen. Aquesta organització respon a la voluntat d'articular una presència institucional cohesionada a l'exterior que respecti, alhora, l'organització sectorial creada fins ara a l'exterior.” <sup>314</sup>

Si hem subratllat aquest paràgraf del preàmbul és perquè deixa palès amb claredat la funció de “representació institucional” que tindran les delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior i el que signifiquen en el sentit d'articular una “presència institucional cohesionada” a l'exterior, tot respectant i assumint la xarxa d'oficines sectorials creades fins al moment. Es tracta, al nostre entendre, de l'aspecte polític clau però que, tanmateix, en el dispositiu del Decret es reflecteix d'una manera bastant més implícita, també perquè el mateix concepte de representació institucional pot ser vist com atemptant a les competències exclusives de l'Estat. El punt de partida fonamental als nostres efectes és l'article 5 del Decret 42/2008 que

<sup>310</sup> - Vid., al respecte, els comentaris sobre aquests aspectes de la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia, d'A. OLESTI RAYO, “Les relacions de la Generalitat amb la Unió ..”, *op.cit.*, pp. 404-408, i de X. PONS RAFOLS, “L'acció exterior de la Generalitat en la Sentència ..”, *op.cit.*, pp. 409-414.

<sup>311</sup> - La Comissió Constitucional del Congrés va eliminar aquesta concepció que figurava expressament en la proposta d'Estatut aprovada pel Parlament de Catalunya, evitant així el risc -formal més que material- de xocar amb l'exclusiva representació de l'Estat o *ius legationis*. Vid., els comentaris sobre les corresponents disposicions de la proposta d'Estatut emanat del Parlament de Catalunya a X. PONS RAFOLS, E. SAGARRA TRIAS, “La acció exterior de la Generalitat en la proposta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 11 (2006).

<sup>312</sup> - DOGC 5085, de 6 de març de 2008.

<sup>313</sup> - Derogant expressament el Decret 156/2003 i el Decret 332/2004 que el va modificar (Disposició derogatòria del Decret 42/2008).

<sup>314</sup> - Paràgraf desè del preàmbul del Decret 42/2008.

estableix la classificació de les oficines de la Generalitat a l'exterior entre, d'una banda, les delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior i, d'altra banda, les oficines sectorials<sup>315</sup>.

1. Pel que fa a les **delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior** s'estableix que es crearan per decret del Govern<sup>316</sup> i que, orgànicament, s'adscriuran al Departament de la Vicepresidència. A més del rang jeràrquic i orgànic que això significava, el més rellevant és que se'n descrivien en detall les funcions que tindrien aquestes delegacions "en el seu àmbit territorial d'actuació respectiu"; funcions fonamentalment amb caràcter de coordinació, impuls, suport i desenvolupament<sup>317</sup>. D'entre aquestes funcions, interessa destacar -per la seva formulació genèrica en connexió amb el que ja hem dit en relació amb el Decret 156/2003 i el conflicte positiu de competències que es va plantejar- la que estableix que els hi correspondrà també la funció de "[F]omentar les relacions del Govern de la Generalitat amb les institucions i els òrgans de govern de l'àmbit territorial corresponent en aquelles matèries on la Generalitat té la competència atribuïda". En altres paraules, una formulació molt semblant a la del Decret 156/2003 -amb la modificació introduïda pel Decret 332/2004- amb les matisacions i l'incís final en relació amb les matèries on la Generalitat té atribuïda la competència, però que permet el plantejament d'una relació bilateral amb les institucions i els òrgans de govern de l'Estat on s'estableixi la delegació. És a dir, el que queda enunciat més o menys clarament és el caràcter de representació institucional i política d'aquestes delegacions -en la mateixa línia del Decret 156/2003, però amb un important salt qualitatiu derivat de la mateixa regulació estatutària-, per molt que amb les reserves pertinents per tal de no interferir en el *ius legationis* que constitucionalment correspon a l'Estat.

2. Per la seva banda, el Decret 42/2008 estableix també que s'entenen per **oficines sectorials** aquelles que tenen un àmbit funcional d'actuació més limitat, corresponent a algun dels departaments de la Generalitat, i que, orgànicament i funcionalment, estan adscrites al departament competent en la matèria o als seus organismes dependents<sup>318</sup>. És a dir, s'estableix una tipologia i es fa una regulació general que pretén englobar a totes les oficines -diferents de les delegacions del Govern- dels diferents departaments de la Generalitat o dels seus organismes dependents, ja existents o per crear en el futur. Amb la idea subjacent de reforçar la cohesió de la presència institucional a l'exterior, el Decret estableix també que "[D]'acord mutu, i sempre que sigui possible i recomanable pel desenvolupament de

<sup>315</sup>.- Article 5.1 del Decret 42/2008.

<sup>316</sup>.- El que, a més d'establir una base jurídica clara, permet identificar el nombre exacte i la ubicació de les diferents Delegacions, aspecte que, pel que fa a la resta d'oficines sectorials, no està, ni de bon tros, prou clar.

<sup>317</sup>.- Concretament, l'article 5.2 del Decret preveu les següents funcions: "a) Complir i fer el seguiment de les instruccions generals en matèria de coordinació executiva de l'acció exterior que s'hagin adoptat i coordinar, a aquests efectes, els òrgans i les entitats dependents de l'Administració de la Generalitat en el seu territori; b) Desenvolupar i aplicar els protocols generals d'actuació en matèria d'acció exterior; c) Les previstes als apartats d), e), f) i g) de l'article 2 d'aquest Decret; d) Donar suport al president o presidenta de la Generalitat en l'exercici de les seves atribucions com a representant institucional de la Generalitat, així com a la resta de membres del Govern; e) Fomentar les relacions del Govern de la Generalitat amb les institucions i els òrgans de govern de l'àmbit territorial corresponent en aquelles matèries on Generalitat té la competència atribuïda; f) Assessorar tècnicament, orientar i informar els departaments de la Generalitat en les accions que prevegin dur a terme; g) Impulsar, fer el seguiment i avaluar les accions de promoció exterior de Catalunya; h) Impulsar, fer el seguiment i avaluar el suport a les persones i a les comunitats catalanes de l'exterior; i) Impulsar, fer el seguiment i avaluar la presència de Catalunya en organismes internacionals; j) Qualsevol altre que s'estableixi en la norma de creació respectiva".

<sup>318</sup>.- Article 5.3 del Decret 42/2008.

l'activitat que els és pròpia, les oficines sectorials s'integraran en els espais de les delegacions en els àmbits territorials en els que coincideixin”<sup>319</sup>.

Finalment, el Decret 42/2008 preveia en una disposició transitòria que en un futur decret del Govern -que encara no s'ha adoptat- s'establiria l'organització, l'estructura, el funcionament, el règim jurídic, el règim economicofinancer i pressupostari i el règim retributiu singular d'indemnitzacions del personal adscrit a les oficines, així com el rang orgànic o l'assimilació orgànica de les delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior i de les oficines sectorials. A l'espera encara d'aquest futur decret, ens hem de remetre, com es preveia en la corresponent disposició transitòria, a les respectives normes de creació<sup>320</sup>.

En aquest sentit, i de manera plenament conseqüent, poc després d'aprovar-se el Decret 42/2008, el Govern de la Generalitat va procedir adoptar els decrets de creació de les primeres delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior<sup>321</sup>. El primer d'ells fou el Decret 49/2008, d'11 de març<sup>322</sup>, pel qual es creava la **Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya a França** derogant, així -de manera expressa- el Decret 359/2004 de creació de l'Oficina de la Generalitat de Catalunya a París<sup>323</sup>. Al marge de l'element políticament simbòlic en la denominació, ja que es creava la Delegació del Govern a “França” i no una Oficina de la Generalitat a “París”, el que es va fer mitjançant el Decret 49/2008 fou regular-ne prou detalladament l'organització, el funcionament, el règim jurídic i l'estructura d'aquesta Delegació. És a dir, atenent a que no s'havia adoptat el futur Decret sobre règim economicofinancer i pressupostari i rang orgànic de les delegacions al que ens acabem de referir, la concreció de totes aquestes qüestions es feia, amb caràcter transitori<sup>324</sup>, en la corresponent norma de creació de la delegació, concretament en aquest Decret 49/2008 pel que fa a la Delegació del Govern a França.

Entenem que hi ha tres aspectes rellevants que cal prendre en consideració i que són qüestions que es replicaran, amb algunes matisacions, en els altres decrets creant les altres Delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior. Per un costat, en relació amb les funcions, val a dir que l'article 2 del Decret 49/2008 remet les funcions de la Delegació del Govern de la Generalitat a França a les que preveu, de manera general, l'article 5.2 del ja citat Decret 42/2008, però hi afegeix dos funcions particulars d'aquesta Delegació<sup>325</sup>: la de “[F]acilitar les relacions bilaterals amb les autoritats de la República Francesa, en l'àmbit de les competències de la Generalitat” i la de “[F]acilitar la participació de la Generalitat a la UNESCO i altres organismes internacionals d'interès rellevant per a Catalunya, amb seu a

<sup>319</sup> - Aspecte important en relació a la coordinació intraadministrativa sobre el que tornarem més endavant.

<sup>320</sup> - Amb la dificultat, sobre la que tornarem, que moltes de les oficines sectorials tenen una base jurídica i una regulació escassa, per no dir inexistent.

<sup>321</sup> - Que s'aniria fent de manera esglaonada, preveient-se també en els decrets de creació que la implementació de les noves delegacions s'aniria fent de manera esglaonada (vid., per tots, la Disposició Transitòria Segona del Decret 49/2008 pel qual es va crear la Delegació del Govern de la Generalitat a França que es cita immediatament).

<sup>322</sup> - DOGC 5090, de 13 de març de 2008.

<sup>323</sup> - Oficina que, com hem dit, tenia la denominació de *Maison de la Catalogne* (vegis la Disposició derogatòria del Decret 49/2008).

<sup>324</sup> - Vid. la Disposició Addicional del Decret 49/2008.

<sup>325</sup> - Al marge d'una altra funció, que també es podria considerar de manera general i que es redacta com la de “[L]’execució de les accions que derivin dels plans d’actuació que elabori el Comitè de seguiment de l’acció exterior del Govern” (article 2.c del Decret 49/2008). De fet, atenent a la formulació general de les funcions de les delegacions del Govern que fa l'article 5.2 del Decret 42/2008, aquesta funció suara esmentada es revela com a supèrflua.

França”<sup>326</sup>. És a dir, que s'estableix i es subratlla clarament el caràcter de “relacions bilaterals” entre la Generalitat de Catalunya i França, per molt que es matisi que serà amb les “autoritats” de la República Francesa -i no amb l'Estat francès- i sempre en l'àmbit de les competències de la Generalitat; i que, més enllà d'aquest caràcter bilateral, la Delegació també tindrà funcions en el pla multilateral, en relació amb les Organitzacions internacionals, com la UNESCO, amb seu a França<sup>327</sup>.

Per un altre costat, també se'n regula l'estructura orgànica de la Delegació i s'estableix -com es farà també en les altres delegacions- tant la seva dependència orgànica del departament de la Vicepresidència, mitjançant la Secretaria d'Afers Exteriors, com que la persona titular de la Delegació serà un delegat, amb rang de director/a general. Aquest rang implica, al nostre entendre, que es tractaria de nomenaments polítics, de caràcter eventual, per exercir una activitat a l'exterior, el que en termes jurídicolaborals resulta complex si no es té estatut diplomàtic amb els privilegis i immunitats que això comporta. Es preveia, a més, que la Delegació tindrà una secretaria, amb rang orgànic de servei, amb funcions administratives i de suport i assessorament<sup>328</sup>. Per últim, el Decret estableix també amb detall disposicions sobre el règim econòmic i financer -amb règim de gestió econòmica desconcentrada-, i sobre l'elaboració, execució i justificació del pressupost de la Delegació<sup>329</sup>.

Aquest model es reproduirà -de manera pràcticament idèntica i bàsicament amb el mateix contingut pel que fa a l'estructura orgànica i el règim economicofinancer- quan es van crear també, mitjançant decrets adoptats el mateix 11 de març de 2008, les **Delegacions del Govern de la Generalitat de Catalunya al Regne Unit**<sup>330</sup> i a **Alemanya**<sup>331</sup>. En tot cas, convé subratllar que entre les funcions específiques d'aquestes dues delegacions està present una dimensió de caràcter regional que no es contemplava respecte de la Delegació del Govern a França i que resulta complementària a la funció referent a les relacions bilaterals amb les autoritats de l'Estat on s'estableix la Delegació. Així, a la Delegació del Govern al Regne Unit correspon també, com a funció específica i addicional, la de “[F]acilitar les funcions de prospecció del Govern de la Generalitat respecte a les relacions amb Irlanda, Islàndia i els països nòrdics” i a la Delegació del Govern a Alemanya la de “[F]acilitar les funcions de prospecció del Govern de la Generalitat respecte de les relacions amb els països de l'est d'Europa”<sup>332</sup>. Al nostre entendre, per molt que sigui perfectament explicable, la dimensió regional de les funcions d'aquestes Delegacions denota tant les limitacions de la institucionalització a l'exterior de l'acció exterior de la Generalitat com també la seva debilitat i una certa manca de coherència<sup>333</sup>.

<sup>326</sup> - Apartats b) i c) de l'article 2 del Decret 49/2008.

<sup>327</sup> - Una perspectiva general de la relació de Catalunya amb la UNESCO i de les seves perspectives futures es pot veure a A. MESADO JARDÍ, *Els ens subestats i la UNESCO ...*, op. cit..

<sup>328</sup> - Article 3 del Decret 49/2008.

<sup>329</sup> - Articles 4 a 8 del Decret 49/2008.

<sup>330</sup> - Decret 50/2008, d'11 de març, de creació de la Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya al Regne Unit (DOGC 5090, de 13 de març de 2008).

<sup>331</sup> - Decret 51/2008, d'11 de març, de creació de la Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya a Alemanya (DOGC 5090, de 13 de març de 2008).

<sup>332</sup> - Articles 2.c) dels Decrets 50/2008 i 51/2008 respectivament.

<sup>333</sup> - En el sentit que es troben a faltar països o àrees que haurien de ser més prioritàries o que algunes de les que hi ha resulten sobrants. La referència general a les relacions amb tots els països de l'est d'Europa resulta absolutament desproporcionada -per no dir impossible- si es compara amb la referència específica a Islàndia, país amb el que, d'altra banda, Catalunya hi té molta menys relació que amb qualsevol altre país de l'Europa més propera on no hi ha ni una específica Delegació del Govern ni una Delegació que s'ocupi de la prospecció de les relacions amb aquests altres països.



El mateix val a dir en relació amb els altres dos decrets que crearien -de manera esglaonada, com ja hem indicat- les Delegacions del Govern de la Generalitat de Catalunya als Estats Units d'Amèrica i a l'Argentina <sup>334</sup>. El contingut d'aquests decrets es una rèplica dels anteriors però, com acabem de fer, convé també remarcar algunes especialitats en relació amb les seves funcions. Així, pel que fa a la **Delegació del Govern als Estats Units** hi ha dos aspectes rellevants. D'una banda, que la funció de relacions de "caràcter bilateral" amb els "autoritats" del país on s'ubica la Delegació s'estén en aquest cas a les dels Estats Units d'Amèrica i a les del Canadà i que, a més, s'estén també als "altres governs descentralitzats" d'aquests dos Estats <sup>335</sup>. Al marge del caràcter de diplomàcia d'acreditació múltiple -per dir-ho d'alguna manera-, més que regional, que es confereix a aquesta Delegació al referir-se als Estats Units d'Amèrica i al Canadà, la referència genèrica que es formula als estats federats dels Estats Units i a les províncies canadenques introdueix un element diferencial que no es contemplava en altres Delegacions, per molt que també s'haguessin establert en Estats amb governs descentralitzats <sup>336</sup>. D'altra banda, s'introdueix també de manera intensa el component multilateral -reforçat pel fet que la Delegació està situada a Nova York i no a Washington- al preveure entre les seves funcions la de "[P]romoure i coordinar les relacions de col·laboració de la Generalitat i els seus òrgans adscrits amb les Nacions Unides i els altres organismes internacionals amb seu als Estats Units d'Amèrica i el Canadà que tinguin un interès rellevant per a Catalunya, especialment en l'àmbit de les relacions internacionals i la cooperació al desenvolupament" <sup>337</sup>.

En relació amb la **Delegació del Govern a l'Argentina** s'ha d'indicar que encara s'introdueix més confusió -sistemàtica i conceptual- respecte d'aquest caràcter bilateral d'acreditació múltiple o d'aquesta dimensió regional als que ens estem referint. Així, d'una banda, es preveu que la Delegació ha de facilitar les "relacions bilaterals" amb les autoritats de "la República Argentina i dels altres països d'Amèrica del Sud", sempre en l'àmbit de les competències de la Generalitat <sup>338</sup>. En aquest sentit, la disposició es podria interpretar com una mena -per dir-ho també d'alguna manera- d'acreditació múltiple però indefinida, amb l'objectiu de mantenir relacions bilaterals amb les autoritats d'Argentina i d'un nombre indefinit i indeterminat de països d'Amèrica del Sud. Ara bé, l'apartat c) de l'article 2 del Decret 9/2009 reprèn el model de dimensió regional de les Delegacions del Govern al Regne Unit i Alemanya, quan preveu que la Delegació del Govern a l'Argentina també tindrà per funció la de "[F]acilitar les funcions de suport institucional i prospecció del Govern de la Generalitat respecte a les relacions amb Xile i Uruguai i la resta de països d'Amèrica del Sud". Entenem que la formulació tècnico-legal utilitzada resulta excessivament incoherent o confusa: o bé es manté un caràcter de relacions bilaterals amb les autoritats d'un Estat o de diversos Estats -ja s'esmentin expressament o no-, o bé el que es fa es fer prospectiva de futur respecte de les relacions amb un conjunt de països d'un determinat àmbit regional -s'esmentin

<sup>334</sup> .- Decret 179/2008, de 9 de setembre, de creació de la Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya als Estats Units d'Amèrica (DOGC 5216, de 16 de setembre de 2008) i Decret 9/2009, de 27 de gener, de creació de la Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya a l'Argentina (DOCG 5310, de 3 de febrer de 2009).

<sup>335</sup> .- Article 2.b) del Decret 179/2008.

<sup>336</sup> .- No es contempla, per exemple, ni en relació a la Delegació al Regne Unit ni a la d'Alemanya, per molt que, per exemple, Escòcia i alguns *Länder* alemanys són referents per a Catalunya en diversos aspectes i eixos importants de l'actuació exterior de la Generalitat.

<sup>337</sup> .- Article 2.c) del Decret 179/2008. L'incís final "en l'àmbit de les relacions internacionals i la cooperació al desenvolupament" es pot entendre només pel que fa a la seva segona part i relacionat amb un dels principals àmbits d'acció de les Nacions Unides ja que, per definició, les Organitzacions internacionals tenen interès i incidència en l'àmbit de les relacions internacionals.

<sup>338</sup> .- Article 2.b) del Decret 9/2009.

expressament o no-; les dues coses al mateix temps resulta tècnicament deficient, conceptualment confús i sistemàticament incorrecte.

Cal esmentar, per últim, el Decret 88/2009, de 9 de juny, de creació de la **Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya a Mèxic**<sup>339</sup>. Respecte al seu contingut, el Decret segueix la mateixa pauta que els altres decrets de creació de Delegacions de la Generalitat a l'exterior i, específicament, pel que fa a les seves funcions replica, amb totes les seves confusions, el model aplicat a la Delegació del Govern a l'Argentina. Així, es preveu que tindrà com a funcions, d'una banda, la de “[F]acilitar les relacions bilaterals amb les autoritats dels Estats Units Mexicans i dels països de l'Amèrica Central i del Carib en l'àmbit de les competències de la Generalitat” i, d'altra banda, la de “[F]acilitar les funcions de suport institucional i prospecció del Govern de la Generalitat respecte a les relacions amb els països de l'Amèrica Central i del Carib”<sup>340</sup>. Donem, per tant, per reproduïts els comentaris crítics que hem formulat en el paràgraf anterior a aquesta deficiència sistemàtica, més encara atenent que la Delegació a Mèxic no es va arribar a establir i ja no es preveu el seu establiment.

En efecte, en la mateixa línia que les altres Delegacions, el Decret que crea la Delegació de Mèxic contemplava la seva implementació de manera esglaonada, tenint en compte les disponibilitats pressupostàries del Departament de la Vicepresidència<sup>341</sup>. La realitat i les restriccions pressupostàries han fet que la implementació hagi estat tant esglaonada que, al final, no es va ni arribar a obrir la Delegació i, ja amb el nou Govern sorgit de les eleccions de novembre de 2010, en el ja citat Decret 325/2011, de reestructuració del Departament de la Presidència, es va procedir a la derogació del Decret 88/2009, de 9 de juny, de creació de la Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya a Mèxic<sup>342</sup>. Al marge de les consideracions pressupostàries que es van tenir en compte es tracta, evidentment, de dues decisions polítiques que s'han traduït en la corresponent disposició reglamentària: d'una banda, la decisió política de crear una nova Delegació del Govern a Mèxic, seguint el pla de creació de delegacions del Govern a l'exterior; i, d'altra banda, la decisió política de derogar el Decret de creació d'aquesta Delegació, contenint i reconduint així el criteri d'ampliació del nombre de delegacions a l'exterior o, si escau, plantejant-se canvis<sup>343</sup>.

En l'actualitat, i tal com s'estableix en el Decret 325/2011, totes les Delegacions de la Generalitat a l'exterior estan adscrites a la Secretaria d'Afers Exteriors del Departament de la Presidència. El mateix Decret 325/2011, sense per això modificar o derogar l'anterior Decret 42/2008 estableix en el seu article 50.1 que a les delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior els corresponen les funcions de caràcter general següents:

“a) Representar i desplegar les relacions del Govern de la Generalitat davant les autoritats públiques i els organismes multilaterals a l'àmbit territorial de la delegació.

<sup>339</sup> - DOGC 5398, d'11 de juny de 2009.

<sup>340</sup> - Article 2.c) i article 2.d) respectivament, del Decret 88/2009.

<sup>341</sup> - Disposició transitòria 2 del Decret 88/2009.

<sup>342</sup> - Vid. Disposició derogatòria del Decret 325/2011.

<sup>343</sup> - En aquesta mateixa línia, i fruit dels pactes polítics pertinents, la Disposició Addicional Novena de la Llei 7/2011, del 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres (DOCG 5931, de 29 de juliol de 2011) preveu una nova orientació de les funcions i la gestió de les oficines d'acció exterior de la Generalitat del que es derivarà un pla de reestructuració de l'estructura d'oficines d'acció exterior. Tancat ja aquest estudi, el Govern va adoptar el Decret 421/2011, de 27 de desembre, (DOGC 6034, de 29 de desembre de 2011), de supressió de la Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya a l'Argentina.

- b) Representar, defensar i promoure els interessos generals de Catalunya i donar suport a entitats i empreses catalanes a l'àmbit territorial de la delegació.
- c) Coordinar les oficines sectorials adscrites als departaments o organismes de la Generalitat en l'àmbit territorial de la delegació.
- d) Promoure la projecció internacional de Catalunya en l'àmbit de la delegació.
- e) Les altres que li atribueixi la normativa vigent”.

Amb un cert solapament amb el que ja preveia l'article 5.2 del Decret 42/2008, aquesta descripció de funcions té la virtualitat de, mantenint un to genèric i obviant la referència a les matèries on la Generalitat té competència atribuïda, subratllar més intensament encara el caràcter de representació institucional i de promoció dels interessos i de la projecció internacional de Catalunya, però deixa sense clarificar i distingir -com dèiem fa un moment- el que són relacions de caràcter bilateral i relacions de caràcter multilateral.

A més, aquest Decret 325/2011 deroga expressament l'article 3.2 dels respectius decrets de creació de la Delegació del Govern de la Generalitat al Regne Unit d'Amèrica, a l'Argentina, a Alemanya, al Regne Unit i a França, disposició en la que s'establia que “[A]l capdavant de la Delegació hi haurà un delegat o una delegada, amb rang de director/ra general, nomenat/ada pel Govern, a proposta de la persona titular del Departament de la Vicepresidència”. Com ja hem indicat, el problema no és sols el nomenament i l'estatut juridicolaboral sinó, especialment, el rang orgànic de la persona titular de la delegació. En altres paraules, fins el Decret 325/2011 aquestes persones tenien el rang de director general, però, a partir de la vigència d'aquest Decret, s'estableix que la persona que estigui al capdavant de les delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior serà un delegat sotmès al règim laboral i no un alt càrrec del Govern de la Generalitat <sup>344</sup>, amb l'excepció, com veurem, del delegat del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea.

Per tot plegat, entenem que les actuals delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior, que constitueixen un evident salt qualitatiu pel que fa a la representació institucional de la Generalitat a l'exterior, han de seguir evolucionant i que, quan les actuals restriccions pressupostàries ho permetin, s'hauria de continuar mantenint -de manera racional, responnent a les necessitats i establint les adequades prioritats- una política de creació d'una adequada xarxa de delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior, amb una incidència especial en l'element de la coordinació de les oficines sectorials desplegades. En aquesta evolució, convindrà també clarificar en el futur i en el marc de les funcions de les delegacions la dimensió de relació bilateral -simple o múltiple-, la dimensió regional i, en el seu cas, la dimensió multilateral en relació amb les Organitzacions internacionals.

Finalment, convé indicar que l'especialitat en termes jurídics de les delegacions o oficines a l'exterior ve constituïda fonamentalment per l'aparent presència en connexió de quatre ordenaments (o subordenaments) jurídics: l'ordenament jurídic de Catalunya, l'ordenament jurídic de l'Estat espanyol, l'ordenament jurídic de l'Estat amfítrió de la delegació o oficina i l'ordenament jurídic internacional. Ara bé, en la pràctica ens estem trobant, per un costat, en que l'ordenament jurídic internacional no resulta d'aplicació, ja que no contempla les representacions, delegacions o oficines de les entitats subestats i només regula, com ja hem dit, les relacions diplomàtiques i consulars de caràcter recíproc entre Estats, així com les missions especials. Per un altre costat, constatem també que els ordenaments jurídics estatals,

<sup>344</sup>.- Així ho estableix clarament l'article 50.2 del Decret 325/2011.

tant de l'Estat espanyol com de l'Estat amfitrió de la Delegació o oficina, tampoc tenen previsions específiques sobre l'estatut jurídic d'aquestes delegacions i de les persones que hi treballen, aspectes que, per tant, s'han d'entendre sotmesos a l'ordenament jurídic general de l'Estat amfitrió. De tal manera que l'únic que acaba operant és l'ordenament jurídic de Catalunya -bàsicament la normativa que hem descrit configurada pel Decret 42/2008, el Decret 325/2011 i els respectius decrets de creació- i, en conseqüència, gran part de les qüestions relatives a l'establiment, estatut jurídic i funcions en l'Estat amfitrió d'aquestes delegacions o oficines funcionen fonamentalment per via pràctica i romanen en un autèntic limbe jurídic.

## 2. La Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya davant la Unió Europea.

Com ja hem indicat abans, les relacions amb la Unió Europea -abans Comunitats Europees-, fins i tot en el període anterior a l'adhesió d'Espanya a les mateixes, constitueix un dels elements motors de l'acció exterior de les Comunitats Autònomes. En aquest sentit, i ni que després en referirem amb més detall al **Patronat Català Pro Europa** i a la seva actuació al llarg de molts anys en defensa dels interessos socioeconòmics de Catalunya davant les Comunitats Europees -és a dir, actuant també de *lobby* davant les institucions europees-, convé referir-se ara, en el marc de l'examen dels òrgans perifèrics de l'Administració de la Generalitat, a la Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya davant la Unió Europea. La naturalesa especial d'aquesta Delegació del Govern s'explica pel seu mateix origen, procedent en gran mesura de la delegació del Patronat Català Pro Europa, i per l'especialitat que ve donada per la concreta previsió de l'article 192 de l'Estatut d'autonomia de 2006, que marca la diferència respecte de les oficines a l'exterior que l'article 194 de l'Estatut preveu que es puguin establir.

De fet, com ja hem indicat anteriorment, la Sentència del Tribunal Constitucional 165/1994 emparava precisament l'establiment d'aquest tipus de delegacions o oficines per part de les Comunitats Autònomes com a unitats de la corresponent Administració autonòmica per al seguiment i participació en les activitats de la Unió Europea<sup>345</sup>. Una activitat d'informació i seguiment que duia a terme el Patronat Català Pro Europa però que, deu anys després de la Sentència del Tribunal Constitucional, i expressant clarament una voluntat política del Govern de la Generalitat respecte de la presència de Catalunya dins la Unió Europea, va donar un salt qualitatiu amb la creació de la **Delegació del Govern a Brussel·les**.

Així, el Decret 314/2004, de 22 de juny<sup>346</sup>, va crear la Delegació del Govern de la Generalitat a Brussel·les amb l'objecte de portar a terme "la representació, defensa i promoció dels interessos generals de Catalunya davant les institucions i òrgans de la Unió Europea"<sup>347</sup>. És a

<sup>345</sup>.- Concretament, el Tribunal Constitucional afirmava que "... al igual que ocurre en el caso de otros Estados miembros de las Comunidades Europea, que los entes territoriales hayan procurado establecer en las sedes de las instituciones comunitarias, mediante formas organizativas de muy distinta índole, oficinas o agencias, encargadas de recabar directamente la información necesaria sobre la actividad de dichas instituciones que pueda afectar, mediatamente, a las actividades propias de tales entes. En el caso español, las Comunidades Autónomas han establecido esos medios de seguimiento y comunicación mediante diversas fórmulas: bien mediante la creación de fundaciones, bien a través de entes públicos asociados a una consejería, bien mediante sociedades anónimas de capital público" (Fonament Jurídic Quart de la ja citada STC 165/1994).

<sup>346</sup>.- DOGC 4165, d'1 de juliol de 2004.

<sup>347</sup>.- Article 1 del Decret. De fet, el preàmbul del Decret encara ho menciona en termes més genèrics al disposar que es justifica la creació d'aquesta Delegació "amb la finalitat de representar i defensar els interessos de Catalunya davant la Unió Europea i per efectuar el seguiment i recaptar directament la informació de les

dir, la mateixa funció genèrica -inclòs el component de *lobby*-, però ara amb una caràcter, per dir-ho d'alguna manera, més governamental. La Delegació quedava adscrita al Departament de la Presidència mitjançant la Secretaria de Relacions Internacionals d'aquest Departament<sup>348</sup>. Com acabem de dir, i per bé que la Delegació s'anomenava "Delegació del Govern de la Generalitat a Brussel·les"<sup>349</sup>, totes les seves funcions es relacionaven amb la Unió Europea<sup>350</sup>.

Això va plantejar l'inici d'un procés confús i complex de relació amb el Patronat Català Pro Europa, que continuava existint i mantenint funcions solapades amb les de la nova Delegació. En aquest sentit, el Decret adoptava dues previsions: d'una banda, que es faria coincidir la titularitat de la Delegació del Govern amb la de secretari general del Patronat; i, d'altra banda, que la Delegació exerciria les seves funcions "amb el suport material i l'assessorament tècnic, si s'escau, del Patronat Català Pro Europa"<sup>351</sup>.

Un nou salt qualitatiu es dona, en la mateixa línia que ja hem indicat en general per les Delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior, un cop aprovat l'Estatut d'autonomia de 2006. En primer lloc, i de manera pràcticament immediata a la seva entrada en vigor, es va acordar la nova denominació de la Delegació del Govern de la Generalitat a Brussel·les que, de conformitat amb el que preveu l'article 192 de l'Estatut d'autonomia, va passar a denominar-se **Delegació del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea**. Aquest canvi de denominació es va fer mitjançant el Decret 321/2006, de 22 d'agost<sup>352</sup>, mantenint-se les mateixes funcions i la mateixa adscripció a la Secretaria de Relacions Internacionals del Departament de la Presidència.

Tanmateix, com ja hem indicat abans, després de les eleccions al Parlament de Catalunya d'1 de novembre de 2006, el nou Govern va reestructurar les competències en matèria d'acció exterior i de relacions de la Generalitat amb la Unió Europea, separant aquest dos àmbits materials i adscrivint el primer al Departament de la Vicepresidència i el segon al Departament de la Presidència<sup>353</sup>. En aquest sentit, el ja citat Decret 421/2006, de 28 de novembre, atribuïa al Departament de la Presidència les polítiques i les actuacions davant les institucions de la Unió Europea i adscribia a aquest Departament la Delegació del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea<sup>354</sup>, qüestió que es va veure refermada amb el Decret 477/2006, de reestructuració parcial del Departament de la Presidència. Aquest Decret establí també que en el termini de tres mesos i per decret del Govern s'establiria l'estructura de la Delegació del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea i els mitjans del Patronat Català Pro Europa que quedarien afectats al compliment de les funcions de la Delegació<sup>355</sup>.

---

iniciatives, programes i activitats de les institucions de la Unió que puguin afectar o interessar la societat catalana". La semblança amb el pronunciament suara esmentat del Tribunal Constitucional resulta evident.

<sup>348</sup>.- Article 2 del Decret 314/2004.

<sup>349</sup>.- El que ens porta també la cura prudent i extremada a la que ja ens hem referit quan hem parlat de l'Oficina de la Generalitat a París. En aquells moments i sobre la base de consideracions polítiques, es tractava de que el que s'establís no es pogués visualitzar en cap cas en la seva mateixa denominació com una delegació o oficina davant un altre Estat o davant una Organització internacional.

<sup>350</sup>.- Descrites en l'article 4 del Decret 314/2004.

<sup>351</sup>.- Article 5 del Decret 314/2004.

<sup>352</sup>.- DOGC 4704, de 24 d'agost de 2006. El Decret 321/2006 seria derogat pel ja citat Decret 325/2011.

<sup>353</sup>.- Amb la corresponent creació -que ja hem analitzat anteriorment- de dues secretaries sectorials, la Secretaria d'Afers Exteriors (després Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació) i la Secretaria per a la Unió Europea.

<sup>354</sup>.- DOGC 4771, de 29 de novembre de 2006.

<sup>355</sup>.- Article 9.3 del Decret 477/2006 ja citat.

Tot això es va anar definint mitjançant el ja analitzat el Decret 631/2006, que creava la Secretaria per a la Unió Europea, i pel que es va adscriure la Delegació del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea a aquesta Secretaria, a més d'establir -com hem vist anteriorment- que la persona titular de la Secretaria seria "per raó del càrrec" el delegat o delegada del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea <sup>356</sup>. El també ja citat Decret 157/2007 va comportar, finalment, l'adscripció a la Secretaria i a la Delegació del Govern davant la Unió Europea de bona part del personal i dels mitjans materials del Patronat Català Pro Europa <sup>357</sup>.

En aquesta situació, el Decret 1/2011 i el Decret 325/2011 -que, com ja hem dit deroga l'anterior-, unifiquen l'acció exterior i les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea en una única Secretaria d'Afers Exteriors i adscriuen a aquesta Secretaria la Delegació del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea <sup>358</sup>. Ara bé, per molt que també s'adscriguin a aquesta Secretaria totes les altres Delegacions del Govern de la Generalitat, en el Decret queda clar també, sistemàticament, el diferencial entre aquestes Delegacions i la Delegació davant la Unió Europea <sup>359</sup>.

En aquest sentit, també el Decret 325/2006 descriu -de manera diferenciada- les funcions de la Delegació del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea de la següent manera:

- a) Representar, defensar i promoure els interessos generals de Catalunya i donar suport a les entitats i empreses catalanes davant les institucions i òrgans de la Unió Europea.
- b) Exercir i mantenir la relació permanent amb les institucions i òrgans de la Unió Europea.
- c) Realitzar, juntament amb els departaments o organismes de la Generalitat, les actuacions amb les institucions de la Unió Europea que siguin necessàries quan una legislació, acció o programa incideixi, directament o indirectament, en l'àmbit competencial o afecti els interessos de la Generalitat, i vetllar per la defensa de l'interès general de la Generalitat de Catalunya.
- d) Fer el seguiment, influir i participar en el procés de presa de decisions, Així com recaptar informació en relació amb iniciatives legislatives, accions o programes de la Unió Europea que afectin les competències o interessos de la Generalitat de Catalunya.
- e) Actuar com a òrgan de relació amb les delegacions o òrgans similars d'estats i d'altres territoris amb seu a Brussel·les, així com amb la representació permanent i altres organismes de l'Estat davant la Unió Europea.
- f) Coordinar les oficines sectorials adscrites als departaments o organismes de la Generalitat establertes a Brussel·les.
- g) Promoure la projecció internacional de Catalunya en l'àmbit de la Unió Europea.
- h) Les altres funcions de naturalesa anàloga que li siguin encomanades".

<sup>356</sup>.- Article 3.1 i 3.2 del Decret 631/2006.

<sup>357</sup>.- Vid. *supra* el comentari ja formulats i les qüestions que, sota la perspectiva del Patronat Català Pro Europa i la seva conversió en Patronat Catalunya Mòn, analitzarem en el capítol IV.

<sup>358</sup>.- Procedint també a la derogació del Decret 631/2006 (vid. la disposició derogatòria del Decret 325/2011).

<sup>359</sup>.- Així, l'article 45.2 del Decret 325/2011 les contempla en apartats separats: a l'apartat c) la Delegació del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea i a l'apartat d) les delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior.

A més, el Decret 325/2011 estableix que aquesta Delegació té el rang orgànic de direcció general, rang orgànic que, com hem dit fa unes pàgines, ja no es predica en cap cas de la resta de Delegacions del Govern a l'exterior <sup>360</sup>. Això comporta, al nostre entendre, un altre possible problema jeràrquic-administratiu -com els que hem mencionat anteriorment a l'analitzar la dependència jeràrquica de l'actual Secretaria d'Afers Exteriors- ja que correspon a la Direcció General de Relacions Exteriors, depenent d'aquesta Secretaria, la funció, entre altres, de “mantenir la relació i interlocució ordinària amb la Delegació del Govern davant la Unió Europea” <sup>361</sup>. És a dir, que la relació i interlocució ordinària amb la Delegació la fa un òrgan que té la mateixa posició jeràrquica i, com hem dit abans en un altre context, això no és, precisament, un exemple de clarificació. Aquesta qüestió pot esdevenir encara més complexa si tenim en compte que òrgans jeràrquicament inferiors -per bé que dependents de la unitat directiva central- tenen funcions en relació amb la Delegació del Govern davant la Unió Europea. Així, a la Subdirecció General d'Afers de la Unió Europea correspon, entre altres, la funció de “donar suport a la interlocució i coordinació amb la Delegació del Govern davant la Unió Europea” i a la Subdirecció General de Coordinació i Gestió de Programes la de “coordinar la gestió i el funcionament de la Delegació del Govern davant de la Unió Europea” <sup>362</sup>. Aquestes funcions d'unitats que són subdireccions generals en relació amb una unitat que té el rang orgànic de direcció general no deixen de constituir possibles font de conflictes.

Per últim, cal subratllar les limitacions de l'estatut legal de la Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya davant la Unió Europea no sols des de la perspectiva del Dret Internacional sinó també des de la mateixa perspectiva del Dret de la Unió Europea. Com hem dit respecte de les altres Delegacions, no hi ha una protecció jurídica ni un estatut jurídic especial, des del Dret Internacional o des del Dret Comunitari <sup>363</sup>; ens hem de remetre, per tant, a l'ordenament jurídic de l'Estat amfitrió.

### 3. Altres òrgans perifèrics de l'Administració de la Generalitat.

Com ja hem indicat abans, un dels elements que, fins l'adopció del Decret 156/2003 i, posteriorment, del Decret 42/2008, va caracteritzar la institucionalització exterior de la Generalitat fou la diversitat, dispersió i manca de regulació de tot un seguit d'oficines a l'exterior establertes per algun òrgan de l'Administració de la Generalitat o, més generalment,

<sup>360</sup> .- La qüestió, però, es revela més complexa jurídicament ja que el que s'estableix és que la Delegació del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea tindrà rang orgànic de direcció general i el que abans s'havia fet era que les persones titulars de les Delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior tindrien rang de director general. Rang que es modifica per aquests darrers mitjançant el Decret 325/2011. Mitjançant el Decret 280/2011, d'1 de març (DOGC 5829, de 2 de març de 2011), es va nomenar a Joan Prat i Coll com a Delegat del Govern de la Generalitat de Catalunya davant la Unió Europea.

<sup>361</sup> .- Article 46.1.f) del Decret 325/2011.

<sup>362</sup> .- Articles 47.e) i 51.a) del Decret 325/2011

<sup>363</sup> .- A títol il·lustratiu es pot indicar que el Tribunal de Justícia de la Unió Europea va denegar els recursos de cassació per violació del principi d'igualtat de tracte interposats per tres funcionaris comunitaris que abans havien treballat en les oficines de les Comunitats Autònomes a Brussel·les i que exigien a les institucions comunitàries el còmput del període treballat en aquelles oficines a efectes de percepció del complement d'expatriació. En l'opinió del Tribunal, no era essencial per a percebre el complement esmentat entendre que el requisit exigít pel dret comunitari de que els funcionaris havien d'haver prestat els seus serveis per a un Estat, el fet d'haver estat empleats de l'Administració de l'Estat, però sí que haguessin format part de la Representació Permanent de l'Estat i, per tant, els funcionaris autonòmics podien beneficiar-se del complement només si havien treballat formalment dins de la Representació Permanent (afers C-7/06 P, Beatriz Salvador García/Comisión; C-8/06 P, Anna Herrero Romeu/Comisión; i C-9/06 P, Tomàs Salazar Brier/Comisión).

per algun organisme o entitat dependent d'algun Departament o consorci o fundació al que pertanyia la Generalitat. Bàsicament ens estem referint a totes aquelles oficines, seus o antenes que el Decret 42/2008 qualifica com “**oficines sectorials**”, per diferenciar-les de les Delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior -les cinc a les que ha ens hem referit-, i de l'específica Delegació del Govern de la Generalitat amb la Unió Europea. En el Capítol següent abordarem l'estudi respecte d'aquest conjunt d'oficines i delegacions a l'exterior establertes des del que anomenem l'Administració institucional de la Generalitat. En l'actualitat -vegis el quadre adjunt al final d'aquest apartat-, segons va informar en seu parlamentària el Secretari d'Afers Exteriors, el nombre total de Delegacions del Govern i d'aquestes oficines sectorials a l'exterior és de 71 oficines establertes a 48 ciutats de 38 països

364

En la majoria dels casos -i més enllà de la regulació general establerta pel Decret 42/2008- no hi ha fixada una normativa específica per a cada tipologia d'aquestes oficines sectorials i la seva creació no es basa en cap decret o norma general. A més, el fet de que, en gran mesura també, són oficines establertes per organismes dependents de l'Administració de la Generalitat o de consorcis o fundacions en els que participa la Generalitat, com ara l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD), l'Agència ACCIÓ, l'Institut Català d'Indústries Culturals (ICIC), l'Agència Catalana de Turisme o l'Institut Ramon Llull (IRL), ens porten a abordar l'anàlisi d'aquests altres òrgans perifèrics més endavant -d'una manera no exhaustiva- i, com diem, al fil de l'anàlisi del que hem anomenat l'Administració institucional de la Generalitat amb competències sobre l'acció exterior i les relacions amb la Unió Europea.

La única tipologia d'òrgan perifèric de caràcter sectorial que podem considerar que depèn directament d'un departament de la Generalitat són les **oficines del Servei d'Intermediació, Formació Laboral i Primer Acolliment en origen (SILO)** que, al seu torn, és un Servei dependent del Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC), actualment adscrit al Departament d'Empresa i Ocupació a través de la Secretaria d'Ocupació i Relacions Laborals <sup>365</sup>. Com ja hem indicat anteriorment, la polèmica que havia generat el Decret 156/2003 -amb conflicte

<sup>364</sup> .- Tal com va indicar el Secretari d'Afers Exteriors en la seva compareixença davant la Comissió d'Afers Exteriors i de la Unió Europea del 14 de juliol de 2011 (*Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, Sèrie C, núm. 126, p. 10). Tanmateix, les xifres no són prou clares i el nombre exacte d'oficines resulta més variat segons quines informacions estiguin disponibles i com es computin, el que genera un gran confusió. El quadre adjunt pot ser reflex, també, d'aquesta confusió i de l'absència de regulació legal i de la corresponent publicació en el DOGC. Així, per exemple, en el mapa de la presència catalana a l'exterior també es contemplen els Casals i comunitats catalanes a l'exterior, així com la Xarxa universitària d'estudis de català a l'exterior (vid. el Mapa interactiu de la presència catalana al món que ofereix la Secretaria d'Afers Exteriors i que està disponible a <http://www20.gencat.cat/portal/site/afersexteriors/menuitem.fefd9375278ea189fea66dfbb0c0e1a0/?vgnextoid=7d498d1abf450310VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=7d498d1abf450310VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default>); mentre que altres fonts d'informació no contemplen ni els Casals ni la Xarxa universitària. Pel que fa a les comunitats catalanes a l'exterior i segons la informació de la Secretaria d'Afers Exteriors, hi ha actualment 126 Comunitats Catalanes de l'Exterior oficialment reconegudes, amb la distribució següent: 101 associacions i centres catalans; 7 agrupacions empresarials d'ascendència catalana; 3 entitats de caràcter acadèmic; 3 federacions; i 2 entitats inactives (informació disponible a la pàgina web de la Secretaria d'Afers Exteriors, <http://www20.gencat.cat/portal/site/afersexteriors/menuitem.337404b8c3e1423fdb9f210b0c0e1a0/?vgnextoid=75e9325831650310VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=75e9325831650310VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default>). Adreces internet consultades el novembre de 2011.

<sup>365</sup> .- Decret 52/2011, de 4 de gener (DOGC 5791, de 7 de gener de 2011) i el Decret 352/2011, de 7 de juny (DOGC 5897, de 9 de juny de 2011)].



positiu de competències davant el Tribunal Constitucional inclòs- es va resoldre per acord polític i per la reorientació del que havia estat la Xarxa d'Intermediació i Selecció Laboral en origen (XILA). Això va comportar tancar algunes oficines de la XILA -la de Casablanca va ser substituïda per la de Tànger- i mantenir durant un temps tres oficines del nou Servei d'Intermediació, Formació Laboral i Primer Acolliment en origen orientades a tres grans àrees geogràfiques de mercats d'immigració laboral: l'Europa de l'est, el nord d'Àfrica i Amèrica Llatina. Així, i seguint l'estratègia de desenvolupament territorial de l'anterior XILA, a l'oficina de Varsòvia del SILO establerta el 2004, s'hi va afegir el 2005 la de Tànger i, finalment, l'any 2006 la de Bogotà <sup>366</sup>.

L'objectiu del SILO és clarament el de respondre a les necessitats de contractació laboral de les empreses si no hi ha prou candidats disponibles i adequats a les ofertes de treball i cal, per tant, buscar-los a l'estranger, tot contribuint així a la regulació racional dels fluxos migratoris i a la inclusió de la immigració de manera ordenada en la societat catalana. En aquest sentit, per exemple, l'any 2010, el SILO va gestionar encara un total de 728 contractes de treball <sup>367</sup>, però la mateixa realitat de la davallada de la immigració a Catalunya i l'activitat col·laborativa amb l'Administració General de l'Estat ha comportat el tancament d'algunes d'aquestes oficines de tal manera que, en l'actualitat, només es manté oberta l'oficina del SILO a Colòmbia.

Al marge de les oficines del SILO, en aquest apartat ens ocuparem només d'alguns òrgans perifèrics de característiques més peculiars i que, d'alguna manera, tenen un caràcter -per dir-ho d'alguna manera- irreductible a consideracions d'abast més general. Fonamentalment ens estem referint a la Casa de la Generalitat de Catalunya a Perpinyà i al ja desaparegut Centre de la Generalitat de Catalunya a Roma <sup>368</sup>. Ambdós centres es van establir el mateix any -el 2003, en la darrera etapa del Govern del President Pujol que, als nostres efectes, com ja hem indicat, va resultar prou important-; es van adscriure al Departament de la Presidència -però no a la unitat directiva responsable de l'acció exterior-; i expressaven, al nostre entendre, una vocació, per part del Govern de la Generalitat, d'obertura de seus a l'exterior en la que, d'una banda, es pretenia superar la dimensió estrictament sectorial que fins llavors s'havia donat però, d'altra banda, i malgrat el Decret 156/2003, això es feia d'una manera confusa i sense un clar caràcter de representació institucional <sup>369</sup>.

**La Casa de la Generalitat de Catalunya a Perpinyà** es va crear per Acord del Govern de la Generalitat de 4 de febrer de 2003 i va ser inaugurada el setembre d'aquell mateix any amb la missió fonamental de dinamitzar les relacions institucionals de la Generalitat amb la Catalunya Nord (Departament francès del Pirineus Orientals) <sup>370</sup>. La seva adscripció directa al Departament de la Presidència -però no a la unitat directiva responsable de l'acció exterior- es

<sup>366</sup>.- Vid., al respecte el Comunicat de Premsa del Departament de Treball i Indústria de 8 de setembre de 2006, disponible a [http://www20.gencat.cat/docs/treball/01%20-20Informacio%20Departamental/Documents/06%20-%20Sala%20de%20Premsa/2006/Arxius/doc\\_58525532\\_1.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/treball/01%20-20Informacio%20Departamental/Documents/06%20-%20Sala%20de%20Premsa/2006/Arxius/doc_58525532_1.pdf) consultat el novembre de 2011.

<sup>367</sup>.- En comparació a les 2.108 de l'any 2007 (vid. la *Memòria 2010* i la *Memòria 2007* del SOC, disponibles a [http://www.oficinadetreball.cat/socweb/export/sites/default/socweb\\_ca/web\\_institucional/\\_fitxers/Memoria\\_SO\\_C\\_2010.pdf](http://www.oficinadetreball.cat/socweb/export/sites/default/socweb_ca/web_institucional/_fitxers/Memoria_SO_C_2010.pdf)) consultat el novembre de 2011.

<sup>368</sup>.- En aquest sentit, també resulta molt especial la representació de la Generalitat a l'Alguer a través de l'Espai Lluïll, però ens n'ocuparem quan analitzem les oficines a l'exterior de l'Institut Ramon Llull.

<sup>369</sup>.- Com ja hem dit abans, no es fins el Decret 156/2003 que es comença a plantejar un enfocament d'uniformitat i homogeneïtzació en l'establiment d'oficines a l'exterior per part de la Generalitat.

<sup>370</sup>.- Sense que l'Acord de Govern es publicués al DOGC, el que posa en relleu la manca de regulació jurídica i de definició inicial de les funcions de la Casa de la Generalitat de Catalunya a Perpinyà

va concretar clarament quan, mitjançant el Decret 168/2004, es va fixar la seva adscripció a la Secretaria de Coordinació Interdepartamental del Departament de la Presidència, recordant-se, a més, que la Casa es regularia per les disposicions específiques aplicables <sup>371</sup>. Aquesta adscripció es mantindria en el Decret 24/2006, pel qual es regulava la coordinació de l'acció exterior i s'establien les funcions de les Secretaries de Relacions Internacionals i de Cooperació Exterior <sup>372</sup> que, per tant, no tenien competència sobre l'activitat de la Casa de la Generalitat a Perpinyà.

Durant el Govern Montilla, com ja hem recordat, fruit dels pactes entre els partits polítics del Govern, la competència en matèria d'acció exterior es va adscriure al Departament de la Vicepresidència i, concretament a la Secretaria d'Afers Exteriors, convertida posteriorment en Comissionat d'Afers Exteriors i de Cooperació. Tanmateix -i ja no ens ha de resultar sorprenent, doncs responia a aquest especial perfil de la Casa de la Generalitat a Perpinyà-, malgrat que aquesta Casa es va adscriure al Departament de la Vicepresidència, aquesta adscripció es va fer inicialment a través del Gabinet de la Vicepresidència <sup>373</sup> i, posteriorment, a través de la Direcció General d'Acció Departamental <sup>374</sup>. L'atipicitat d'aquesta adscripció només s'explica en el context de les particularitats de la Casa de la Generalitat a Perpinyà i del seu específic perfil que, com acabem d'indicar, tampoc és que resulti excessivament clar.

Aquesta especial i atípica adscripció jeràrquica es manté en el Decret 1/2011, derogat pel Decret 325/2011, quan es fixa que la Casa de la Generalitat de Catalunya a Perpinyà dependrà del Departament de la Presidència, en aquest cas a través de la Secretaria de Govern <sup>375</sup>; d'aquesta manera, almenys, té la responsabilitat sobre la Casa de la Generalitat a Perpinyà la mateixa persona que té la responsabilitat sobre el seguiment de les actuacions de la Secretaria d'Afers Exteriors. El Decret 1/2011 es va limitar a fixar-ne la seva adscripció, mentre que el Decret 325/2011 va descriure normativament, per primera vegada, les funcions de la Casa de la Generalitat a Perpinyà, establint-les de la següent manera:

- a) Promoure activitats de comunicació, d'intercanvi cultural i de cooperació per al foment de la llengua i la cultura catalanes, i dels intercanvis institucionals i socials recíprocs en el territori.
- b) Potenciar i dinamitzar les relacions, intercanvis i projectes de cooperació transfronterera.
- c) Informar, donar orientació i ajudar a tramitar qualsevol qüestió que els ciutadans, les institucions i les entitats que s'hi dirigeixin li demanin, sempre que afectin l'Administració de la Generalitat i altres institucions i organismes amb els quals hi hagi acords al respecte.
- d) Les altres funcions de naturalesa anàloga que li siguin encomanades” <sup>376</sup>.

Una definició de funcions com la que acabem de transcriure posa clarament de manifest el diferencial respecte de les Delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior, el poc caràcter de representació institucional i política i l'ampli ventall de funcions de caràcter socioeconòmic, transfronterer i cultural que s'atribueixen a la Casa de la Generalitat a

<sup>371</sup> - Article 2.2 del ja citat Decret 168/2004.

<sup>372</sup> - Disposició Addicional Segona del Decret 24/2006 al que ja ens hem referit.

<sup>373</sup> - Article 4.3 del ja citat Decret 478/2006.

<sup>374</sup> - Article 4.2 del Decret 478/2006 modificat pel també ja citat Decret 634/2006.

<sup>375</sup> - Article 3.2.f) del Decret 325/2011.

<sup>376</sup> - Article 12.1 del Decret 325/2011.

Perpinyà i que s'expliquen pel context de la voluntat política de mantenir una intensa relació amb la Catalunya Nord.

Pel que fa al **Centre de la Generalitat de Catalunya a Roma** poca cosa es pot dir més enllà de subratllar que es va crear per Acord del Govern de la Generalitat de 20 febrer de 2003, se'n va designar un director <sup>377</sup> i es va inaugurar el mateix any 2003, però que ben aviat va deixar d'operar. No era ni una oficina comercial, ni turística, ni cultural, però era una mica de tot amb uns objectius amplis i genèrics que, en el fons, denotaven una certa indefinició. D'alguna manera, el Centre es configurava com una mena d'equipament adscrit al Departament de la Presidència -més que una representació del Govern- per tal de potenciar les relacions culturals, econòmiques i socials entre Catalunya i Itàlia <sup>378</sup>.

En aquest sentit entenem que, d'una banda, podia resultar redundant de les funcions que podien correspondre a altres tipus d'oficines sectorials -per bé que no n'hi havia a Roma en aquell moment, ni n'hi ha ara-; d'altra banda, la seva especial dimensió cultural podia respondre també al perfil específic de la persona que en fou nomenada director <sup>379</sup>; i, finalment, el model de la *Real Academia de España en Roma* -que potser estava implícitament subjacent- era difícil de replicar i, en darrera instància, no se'n van sortir o no va haver-hi temps suficient per fer evolucionar la idea, ja que el Centre simplement va deixar d'existir <sup>380</sup>. Evidentment, entenem que també hi havia connotacions polítiques subjacents al Centre de la Generalitat a Roma, tant pel que feia a la seva creació, fonamentalment si es pensava també -per molt que no es deia- en el foment i la potenciació d'unes relacions especials amb la Santa Seu, com pel que feia a facilitar finalment, amb el canvi electoral de l'any 2003 i la nova orientació política del Govern, la seva desaparició.

L'experiència d'aquests dos centres, així com la multiplicitat i dispersió d'oficines sectorials reforcen encara més la necessitat d'un plantejament d'harmonització i de coordinació de l'acció exterior mitjançant una delegació, amb representació política e institucional, en la que s'integrin les diverses oficines sectorials.

---

<sup>377</sup> .- Per Resolució PRE/1378/2003, de 15 de maig, es donava publicitat a l'acord del Govern de nomenament del Director del Centre de la Generalitat de Catalunya a Roma (DOGC 3886, de 19 de maig de 2003).

<sup>378</sup> .- En la nota de premsa de la seva inauguració que es va dur a terme el 4 d'abril de 2003, presidida pel president Pujol, es deia que els seus objectius eren "promoure la celebració d'activitats culturals, organitzar una biblioteca i un punt d'informació sobre la realitat cultural, sociopolítica i econòmica de Catalunya, impulsar i afavorir actuacions de caràcter cultural, econòmic i social, facilitar una relació fluida entre professors i estudiants universitaris catalans presents a Itàlia, desenvolupar activitats de cooperació i de promoció exterior, promoure activitats de dinamització de les relacions de la Generalitat amb altres institucions catalanes i esdevenir un punt de referència per a la colònia catalana que viu a Roma" (vid. la nota de premsa d'1 d'abril de 2003 disponible a [http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=69942&idioma=0&departament=19&ca nal=](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=69942&idioma=0&departament=19&ca nal=)) consultat el novembre de 2011.

<sup>379</sup> .- El Sr. Marc Mayer i Olivé, Catedràtic de Filologia Llatina de la Universitat de Barcelona i anterior Director General de Patrimoni de la Generalitat.

<sup>380</sup> .- Com que tampoc hi havia disposició legal que l'establís, la mateixa inèrcia i la falta de compromís polític van acabar portant a la seva desaparició.

**DELEGACIONS, OFICINES SECTORIALS I ALTRES OFICINES DE LA  
GENERALITAT I DE L'ADMINISTRACIÓ INSTITUCIONAL DE LA  
GENERALITAT A L'EXTERIOR  
(Novembre 2011)**

Delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior.	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya a França.</li> <li>- Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya al Regne Unit.</li> <li>- Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya a Alemanya.</li> <li>- Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya als Estats Units d'Amèrica.</li> <li>- Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya a l'Argentina.</li> </ul>
Delegació del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea.	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya davant la Unió Europea.</li> </ul>
Representacions de l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD).	8	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Delegació a Bolívia.</li> <li>- Delegació a Colòmbia.</li> <li>- Delegació a Equador.</li> <li>- Delegació a Guatemala.</li> <li>- Delegació a Moçambic.</li> <li>- Delegació a Marroc.</li> <li>- Delegació a Nicaragua.</li> <li>- Delegació a Senegal.</li> </ul>
Oficines de l'Agència de Suport a l'Empresa Catalana (ACCIO).	34	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oficina a Beijing (Xina).</li> <li>- Oficina a Berlín (Alemanya).</li> <li>- Oficina a Brussel·les (Bèlgica, Països Baixos, Luxemburg i Delegació davant la Unió Europea).</li> <li>- Oficina a Budapest (Hongria).</li> <li>- Oficina a Buenos Aires (Argentina, Uruguai, Bolívia, Paraguai, Colòmbia, Equador i Perú).</li> <li>- Oficina a Casablanca (Marroc i Tunísia).</li> <li>- Oficina a Copenhaguen (Països Escandinaus i Repúbliques Bàltiques).</li> <li>- Oficina a Dubai (Líban i països del Golf Pèrsic).</li> <li>- Oficina a El Caire (Egipte, Jordània, Líbia, Síria i Sudan).</li> <li>- Oficina a Hong Kong (Hong Kong, Taiwan i la Xina).</li> <li>- Oficina a Istanbul (Turquia).</li> <li>- Oficina a Johannesburg (Sud-Àfrica, Namíbia, Botswana i Moçambic).</li> <li>- Oficina a Lisboa (Portugal).</li> <li>- Oficina a Londres (Regne Unit i Irlanda).</li> <li>- Oficina a Mèxic DF (Mèxic).</li> <li>- Oficina a Miami (Estats Units, Amèrica Central</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>i Illes del Carib).</li> <li>- Oficina a Milà (Itàlia).</li> <li>- Oficina a Montreal (Canadà).</li> <li>- Oficina a Moscou (Rússia i Ucraïna).</li> <li>- Oficina a Mumbai (Índia, Bangla Desh i Sri Lanka).</li> <li>- Oficina a Nova York (Estats Units).</li> <li>- Oficina a París (França).</li> <li>- Oficina a Praga (República Txeca, Eslovàquia, Eslovènia, Croàcia, Bulgària i Romaniaa).</li> <li>- Oficina a Santiago de Xile (Xile).</li> <li>- Oficina a Sao Paulo (Brasil).</li> <li>- Oficina a Sidney (Austràlia i Nova Zelanda).</li> <li>- Oficina a Silicon Valley (Estats Units).</li> <li>- Oficina a Singapur (Singapur, Malàisia, Tailàndia, Indonèsia, Filipines i Vietnam).</li> <li>- Oficina a Stuttgart (Alemanya).</li> <li>- Oficina a Stuttgart (Àustria i Suïssa i delegació automoció).</li> <li>- Oficina a Tòquio (Japó).</li> <li>- Oficina a Varsòvia (Polònia).</li> <li>- Oficina a Washington (Estats Units).</li> <li>- Oficina a Xangai (Xina).</li> </ul>
Centres de Promoció Turística de l'Agència Catalana de Turisme.	8	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CPT Benelux (Brussel·les).</li> <li>- CPT Països Nòrdics (Hèlsinki).</li> <li>- CPT França (París).</li> <li>- CPT Regne Unit (Londres).</li> <li>- CPT Alemanya (Frankfurt).</li> <li>- CPT Itàlia (Milà).</li> <li>- CPT Rússia (Moscou).</li> <li>- CPT Xina (Beijing).</li> </ul>
Oficines de l'Institut Català d'Indústries Culturals (ICIC).	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oficina a Brussel·les.</li> <li>- Oficina a Berlín.</li> <li>- Oficina a Londres.</li> <li>- Oficina a París.</li> <li>- Oficina a Milà.</li> </ul>
Oficines del Servei d'Intermediació, Formació Laboral i Primer Acolliment en Origen (SILO)	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oficina a Colòmbia.</li> </ul>
Oficines de l'Institut Ramon Llull	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oficina de Berlín.</li> <li>- Oficina de Londres.</li> <li>- Oficina de Nova York.</li> <li>- Oficina de París.</li> </ul>
Altres oficines i centres.	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Casa de la Generalitat a Perpinyà.</li> <li>- Espai Llull a l'Alguer</li> </ul>

## CAPÍTOL IV

### **L'Administració institucional de la Generalitat amb competències sobre l'acció exterior i les relacions amb la Unió Europea.**

La distinció i l'anàlisi que hem efectuat entre òrgans centrals i òrgans perifèrics resulta útil per abordar una realitat juridicoadministrativa que entenem prou complexa, però encara és una anàlisi insuficient. En efecte, el fet mateix que l'organització institucional i administrativa de l'acció exterior de la Generalitat s'hagi anat bastint sobre bases pràctiques i amb habilitacions jurídiques diverses ha portat a que siguin diversos els òrgans i entitats dependents o vinculats a la Generalitat relacionats amb l'acció exterior, alguns dels quals, a més, han establert oficines a l'exterior <sup>381</sup>.

A efectes sistemàtics hem agrupat tots aquests òrgans i entitats sota el concepte d'Administració institucional, per bé que siguin òrgans i entitats amb funcions i, sobretot, amb naturaleses jurídiques prou diferenciades. Després d'una primera aproximació, en termes de delimitació conceptual, respecte de quines entitats formen part d'aquesta categoria, abordarem, amb un cert deteniment, les següents entitats: l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD), l'Agència de Suport a l'Empresa Catalana (ACCÍO), l'Agència Catalana de Turisme, l'Institut Català d'Indústries Culturals (ICIC), el Patronat Catalunya Món i l'Institut Ramon Llull.

#### **1. Delimitació conceptual.**

La presència en l'esfera de l'acció exterior i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea d'entitats de diversa naturalesa jurídica, dependents o vinculades a la Generalitat i que duen a terme activitats o que exerceixen determinades competències de la Generalitat en relació amb aquesta acció exterior constitueix una realitat indiscutible, però molt poc estudiada doctrinalment, a més de resultar confusa i amb marges legals difusos.

Al nostre parer, aquesta pràctica de creació d'entitats diverses amb competències en matèria d'acció exterior deriva d'un plantejament -originat ja en els primers anys de la Generalitat restaurada- amb una clara voluntat política que es plasma a diferents nivells: d'una banda, l'objectiu essencial era, evidentment, el de la promoció de Catalunya i de la realitat catalana a escala internacional, fonamentalment en l'àmbit econòmic i comercial, turístic i cultural; d'altra banda, es tractava també de no suscitar excessius problemes de caire polític amb el Govern de l'Estat i, per tant, resultava aconsellable dur a terme aquesta pràctica d'acció exterior no des del mateix Govern o Administració de la Generalitat sinó des d'altres entitats, en les que també participés la Generalitat, normalment amb una posició majoritària; en tercer lloc, es pretenia potenciar aquesta pràctica d'acció exterior -centrada també, inicialment, en determinats àmbits sectorials- amb clau de país, és a dir, fomentant la participació en el seu disseny i execució d'altres actors del sector privat i de la societat civil catalana, ja fos del teixit econòmic i comercial, del món financer, del món acadèmic o, en general, de les xarxes associatives; i, en definitiva i per últim, tot plegat resultava més adient fer-ho sobre bases pràctiques i de caràcter més informal. La conseqüència d'això és que es fa, certament, molt complex l'abordatge del fenomen en termes jurídics i es fa molt difícil la seva reductibilitat a normes i categories generals. D'aquí també els pocs anàlisis doctrinals.

---

<sup>381</sup>.- Vegis el quadre al final del Capítol anterior.

La pràctica política ha anat portant, doncs, a la creació d'una pluralitat d'entitats, de diversa naturalesa jurídica, que tenen competències o estan relacionades amb l'acció exterior de la Generalitat i amb les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea, i que, en alguns supòsits, van iniciar també una pràctica -sense una inicial cobertura jurídica formal- d'obertura d'oficines i delegacions a l'exterior. Des dels seus inicis, aquest tipus d'entitats es van voler intencionadament plantejar com a fórmules organitzatives més flexibles i àgils, que poguessin superar les estreces del règim administratiu, regint-se en la seva activitat pel dret privat, i que, alhora, permetessin una certa participació de la societat civil <sup>382</sup>. En efecte, si permetien una certa participació del sector privat i, en general, de l'entramat associatiu de l'àmbit corresponent, s'assolia un altre objectiu, gens menyspreable i que, a més, li donava un important valor afegit. En tot cas, però, cal també verificar i assegurar el control per part de l'Administració de la Generalitat, i el que és cert és que una pluralitat d'entitats jurídiques diverses amb una pluralitat de participants -que és el que acaba passant- planteja certs riscos per a aquest control o per al seu exercici de manera coordinada i cohesionada.

Malgrat aquests riscos, aquesta pràctica va anar generant una pluralitat de participants en l'acció exterior de la Generalitat que feia difícil, com dèiem, tant la seva aprehensió completa com, fonamentalment, la seva coordinació. De fet, no serà fins que es va plantejar la regulació de la coordinació de l'acció exterior del Govern que es va abordar, de manera reglamentada, el paper que havien de jugar tota aquesta pluralitat d'òrgans i entitats diverses en el marc de l'acció exterior de la Generalitat. En efecte, en el ja citat Decret 24/2006, pel qual es regula la coordinació de l'acció exterior del Govern, es va fer una doble classificació inicial en relació amb aquests òrgans i entitats: per un costat, hi haurien els òrgans i entitats dependents de l'Administració de la Generalitat i, per un altre costat, els consorcis en què aquesta participés <sup>383</sup>. En el primer bloc, els **òrgans i entitats dependents de l'Administració de la Generalitat**, s'entenen incloses les unitats directives responsables de l'acció exterior -que, en aquell moment, eren dues secretaries sectorials, la de Relacions Internacionals i la de Cooperació Exterior- així com els òrgans que hi estaven adscrits, mencionant-se expressament la llavors Delegació del Govern de la Generalitat a Brussel·les i l'Oficina de la Generalitat a París, "a més d'altres oficines catalanes a l'exterior que siguin creades pel Govern" <sup>384</sup>, i l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament. El segon bloc, els **consorcis**, per contra, no sols no es descrivia més acuradament, sinó que tampoc es mencionava quines eren

<sup>382</sup> .- De manera general, tota aquesta Administració institucional de la Generalitat té el seu fonament jurídic originari en l'article 54 de l'Estatut d'autonomia de 1979, el desenvolupament del qual es va fer mitjançant la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'Estatut de l'Empresa Pública Catalana (DOGC 528, de 12 d'abril de 1985). Aquesta Llei fou modificada pel Decret Legislatiu 5/1986, de 25 de setembre (DOGC 745, de 26 de setembre de 1986) i, sobretot, pel Decret Legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei 4/1985, de l'Estatut de l'Empresa Pública Catalana (DOGC 3791A, de 31 de desembre de 2002). Sota aquesta figura s'engloben tant les entitats autònomes de la Generalitat de caràcter comercial, industrial o financer, com les societats civils o mercantils vinculades a la Generalitat, així com les entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia que són sotmeses a la Generalitat, però que ajusten la seva activitat a l'ordenament jurídic privat. En aquest sentit, l'Administració institucional de la Generalitat s'ha desenvolupat d'una manera molt prolífica i amb un panorama jurídic confús i quasi bé irreductible, on l'estatut jurídic de cada entitat, amb les seves peculiaritats, ve determinat en les específiques normes que regulen la seva creació i activitats.

<sup>383</sup> .- Incloent-se, precisament, en el contingut de la competència sobre coordinació de l'acció exterior, la de "[F]er el seguiment i l'avaluació dels plans i actuacions en matèria d'acció exterior dels òrgans i entitats dependents de l'Administració de la Generalitat i els consorcis en què aquesta participa" [article 2.a) del Decret 24/2006].

<sup>384</sup> .- Article 3.1 del Decret 24/2006. S'entén que s'està parlant del desenvolupament de les disposicions del Decret 156/2003 que, com hem dit, regulava per primer cop les oficines a l'exterior i pretenia unificar, homogeneïtzar i oferir una imatge unitària de l'Administració catalana a l'exterior.

les entitats consorcials en les que participava la Generalitat i que estaven relacionades amb l'acció exterior del Govern <sup>385</sup>.

Sobre la base d'aquest doble enfocament, amb la corresponent evolució i millora tècnica, el també ja citat Decret 42/2008, pel qual se regula la coordinació executiva de l'acció exterior del Govern de la Generalitat, es refereix, d'una banda, als "òrgans i entitats del Govern relacionats amb l'acció exterior" i, d'altra banda, als "consorcis, fundacions i empreses relacionats amb l'acció exterior del Govern". Els primers son definits com tots aquells òrgans i entitats del Govern

"que participen en el disseny, la planificació o l'execució de l'acció exterior, amb independència del departament al qual estiguin adscrits i de la naturalesa jurídica que tinguin" <sup>386</sup>.

Vàries observacions cal fer a una formulació com aquesta. En primer lloc, que se'ls qualifica com a òrgans i entitats "del Govern" i no de l'Administració de la Generalitat, quan l'únic òrgan que forma part pròpiament de l'aparell polític del Govern és la unitat directiva corresponent, és a dir, en aquell moment -i actualment-, la Secretaria d'Afers Exteriors; i, precisament, d'una manera que no deix de resultar confusa però que té tota la lògica jerarquicoadministrativa, s'estableix en el Decret que tots aquests indeterminats "òrgans i entitats del Govern" han d'informar periòdicament a la Secretaria dels seus plans d'actuació i de les seves accions <sup>387</sup>.

En segon lloc, per bé que -insistim- de manera indeterminada, es considera que tots aquests òrgans i entitats "participen en el disseny, la planificació o l'execució de l'acció exterior". Si la "participació" és l'element clau i comú, el que també és cert és que el disseny, la planificació o l'execució, constitueixen diferents nivells de l'acció del Govern i de l'Administració i això fa més ambivalent encara la determinació precisa de quins són aquests òrgans i entitats, doncs hem d'entendre que, si bé hi encaixa plenament la unitat directiva o unitats directives, en el seu cas, responsables de l'acció exterior, els que hem analitzat anteriorment com a òrgans perifèrics de l'Administració de la Generalitat encaixarien en aquesta conceptualització sols en termes institucionals, però no en termes funcionals, atinent a que les seves funcions són de seguiment, execució i suport, i no de disseny i planificació.

En tercer lloc, cal fer esment també a l'incís final de la disposició que refereix la seva conceptualització amb independència del departament al qual estiguin adscrits i de la "naturalesa jurídica que tinguin", el que situa, doncs, sota el mateix marc i com a "òrgans i entitats del Govern" tant els que són els òrgans centrals i perifèrics de l'Administració de la Generalitat com els ens de l'Administració institucional de la Generalitat que poden tenir, al seu torn, oficines a l'exterior. És a dir, cal entendre que el concepte englobaria també a entitats de l'Administració de la Generalitat que tenen personalitat jurídica diferenciada com són, per exemple, les agències o certs instituts, el que no respon a la més elemental lògica administrativa.

<sup>385</sup> .- L'article 4 del Decret 125/2006 s'hi refereix exclusivament en termes de fixar que haurien de donar informació per tal d'exercir la competència de coordinació de l'acció exterior.

<sup>386</sup> .- Article 3.1 del Decret 42/2008.

<sup>387</sup> .- Article 3.2 del Decret 42/2008.



Pel seu costat, en referència als “consorcis, fundacions i empreses relacionats amb l’acció exterior del Govern”, el Decret 42/2008 estableix que aquests donaran la informació i el suport necessari per a l’exercici de la competència de coordinació d’aquesta acció exterior, i els conceptualitza com aquells consorcis, fundacions i empreses

“en què participa de manera majoritària l’Administració de la Generalitat i que incideixen en el disseny, la planificació o l’execució de l’acció exterior del Govern”<sup>388</sup>

Alguns elements diferencials d’aquesta definició resulta pertinent destacar. Fonamentalment, en primer lloc, l’existència d’una participació “de manera majoritària” de l’Administració de la Generalitat i, per tant, la idea de que es tracta d’entitats amb una personalitat jurídica diferenciada, certament, però sota el control de la Generalitat. D’altra banda, també cal subratllar que, tal com se’ls defineix, aquests consorcis, fundacions o empreses, no participen en l’acció exterior del Govern sinó que tant sols hi “incideixen”. En efecte, és de destacar, a més de la manca d’enunciació o determinació de quins són aquests consorcis, fundacions i empreses, el fet que per distingir-los dels òrgans i entitats del Govern relacionats amb l’acció exterior s’utilitzen dos verbs diferents: els òrgans i entitats del Govern són aquells que “**participen**” en el disseny, planificació o execució de l’acció exterior; mentre que els consorcis, fundacions i empreses relacionats amb l’acció exterior del Govern són aquells que “**incideixen**” en el disseny, planificació o execució de l’acció exterior del Govern. Atenen a la variada pràctica existent i a les funcions que exerceixen els uns i els altres, aquest matís diferencial resulta d’una gran imprecisió i confusió i, si més no, resulta forçat; i, a més, com ja hem dit, no distingeix entre el que és disseny o formulació, el que és planificació i, sobretot, el que és mera execució o seguiment.

En qualsevol cas, com diem, tampoc no hi ha en el Decret una identificació precisa ni dels òrgans i entitats del Govern relacionats amb l’acció exterior ni dels consorcis, fundacions i empreses relacionats amb l’acció exterior del Govern. En aquest sentit, més enllà dels conceptes pretesament definits i de les confusions i ambivalències que hi són presents i que acabem de subratllar, no queda clarament expressada la seva determinació. És més, convé indicar aquí que el mateix Decret 42/2008 estableix la participació en el Comitè de seguiment de l’acció exterior del Govern -que s’estableix en el mateix Decret- de persones designades tant per cadascun dels òrgans i entitats del Govern com per cadascun dels consorcis, fundacions i empreses. Ara bé, el Decret també fixa que serà el president del Comitè el que “identificarà els òrgans i les entitats als quals fan referència els articles 3.1 i 4.1, i ho comunicarà a les persones titulars dels departaments afectats i al del Departament de la Presidència”<sup>389</sup>. Entenem que aquesta disposició no constitueix més que un reconeixement de la confusió i la indeterminació existent i, agafant la frase en el seu sentit literal més estricte, ens podria portar a considerar que ni el titulars dels departaments afectats ni el titular del Departament de la Presidència tenien o tenen clara constància de quins són els òrgans i entitats que d’ells en depenen o en quins consorcis, fundacions o empreses participa la Generalitat mitjançant el seu departament i que “participen” o “incideixen” en l’acció exterior<sup>390</sup>

<sup>388</sup> - Article 4.1 del Decret 42/2008.

<sup>389</sup> - Article 7 del Decret 42/2008.

<sup>390</sup> - Per posar en relleu aquesta situació n’hi ha prou en indicar que el Decret 633/2006, que establia l’estructura i funcions de la llavors Secretaria d’Afers Exteriors, disposava que es relacionarien amb el Departament de la Vicepresidència, mitjançant aquesta Secretaria, entre altres, entitats com el consorci “Casa Àsia”, la fundació

En aquest sentit, no hi ha dubte que hagués estat un element d'important racionalitat administrativa la identificació precisa d'aquests òrgans i entitats que, més enllà del que pròpiament serien els òrgans perifèrics de l'Administració de la Generalitat, constitueixen, en definitiva, el que no és més que la tècnica d'establiment d'organitzacions personificades pròpia de l'Administració institucional <sup>391</sup>. Al nostre entendre, es pot considerar que, fonamentalment, configuren aquesta Administració institucional relacionada amb l'acció exterior algunes agències públiques, com l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD), l'Agència de Suport a l'Empresa Catalana (ACCÍO), l'Agència Catalana de Turisme; l'Institut Català d'Indústries Culturals (ICIC); així com dos consorcis públics amb participació de la Generalitat, però creats sobre bases legals diverses, com el Patronat Catalunya Món i l'Institut Ramon Llull. Ara bé, com veurem, es tracta d'un conjunt d'entitats molt diferents entre sí -tant per la seva naturalesa jurídica com per les seves funcions- que, igualment, són difícilment reductibles a les dos categories principals confuses que descriu el Decret 42/2008; així, si bé unes es poden englobar en la categoria que preveu aquest Decret d'òrgans i entitats del Govern relacionats amb l'acció exterior, d'altres es poden englobar en la categoria de consorcis, fundacions i empreses relacionats amb l'acció exterior del Govern.

## 2. L'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD).

Com hem indicat anteriorment, des dels anys noranta i en el marc de la unitat directiva responsable de l'acció exterior, s'havia anat definint la direcció de les actuacions d'ajut i cooperació al desenvolupament que duia a terme el Govern de la Generalitat <sup>392</sup>. De fet, es tracta d'un àmbit d'actuació al que -en els diferents períodes de la seva recent història- el Govern de la Generalitat ha prestat sempre una atenció prou rellevant, desenvolupant polítiques de cooperació al desenvolupament de caràcter descentralitzat, atenent també a una arrelada percepció en el conjunt del país sobre la cooperació al desenvolupament i la solidaritat amb altres països; percepció que és, al nostre entendre, expressió clara d'uns valors

---

Centre d'Informació Internacional de Barcelona (CIDOB) o la Fundació privada Casa Amèrica de Catalunya; entitats amb personalitat jurídica diferenciada però que no podríem englobar en la categorització que fa el Decret 42/2008 atès que, malgrat hi pugui participar la Generalitat, no ho fa en posició majoritària o, fins i tot, difícilment es pot considerar que estan relacionades amb l'acció exterior del Govern o que incideixen en el disseny, la planificació o l'execució de l'acció exterior. De fet, no hi ha cap altre decret que fixi així la relació amb un departament del Govern de les entitats que acabem d'esmentar.

<sup>391</sup>.- En general, sobre el plantejament originari de l'Administració institucional de la Generalitat de Catalunya vid. T. FONT LLOVET, "La Administración institucional de las Comunidades Autónomas: notas sobre la Generalitat de Cataluña", *Revista de Administración Pública*, 1980, núm. 93, pp. 313-340.

<sup>392</sup>.- Com hem dit en el seu moment, dins de l'estructura del Comissionat per a Actuacions Exteriors creat l'any 1992 ja es va establir l'Àrea Extraeuropea i de Cooperació (Decret 17/1994) i el seguiment i la coordinació de les actuacions d'ajut i cooperació per al desenvolupament figurava expressament com una de les funcions de la Direcció General de Relacions Exteriors que va substituir al Comissionat (Decret 190/1997). Una certa confusió es va donar quan aquesta Direcció General va retornar al Departament de la Presidència després d'estar adscrita al Departament de Governació i Relacions Institucionals convertida en Secretaria de Relacions Exteriors (Decret 355/2001) i se li va atribuir la política de cooperació al desenvolupament, però va romandre en el Departament de Governació i Relacions Institucionals la competència del suport en matèria de cooperació al desenvolupament.

de la societat catalana i que té una llarga trajectòria d'importants organitzacions no governamentals, tant de sensibilització com d'acció operacional de cooperació directa <sup>393</sup>.

Així ho reconeix explícitament la ja citada Llei 26/2001, de 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament <sup>394</sup>, i ho recull especialment, consolidant-lo a nivell estatutari, l'article 197.1 de l'Estatut d'autonomia de 2006 que estableix -per bé que d'una manera excessivament simple- que “[L]a Generalitat ha de promoure programes de cooperació al desenvolupament” <sup>395</sup>. Malgrat la brevetat de la disposició entenem que cal posar-la també en connexió amb el que disposa l'article 51 del mateix Estatut quan, entre els principis rectors, es recull la cooperació al foment de la pau i la cooperació al desenvolupament, preveient-se que:

- “1. La Generalitat ha de promoure la cultura de la pau i accions de foment de la pau al món.
2. La Generalitat ha de promoure accions i polítiques de cooperació al desenvolupament dels pobles i ha d'establir programes d'ajut humanitari d'emergència.”

La cooperació al desenvolupament s'acaba situant en la norma estatutària tant a títol de principi rector com a títol d'àmbit d'actuació específic. En aquest mateix context, cal també fer menció a d'altres disposicions: d'una banda, a la també ja citada Llei 21/2003 de foment de la pau, si més no per que el Consell Català de Foment de la Pau, que preveu la Llei i que fou creat pel Decret 101/2005 <sup>396</sup>, va quedar adscrit a l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament; d'altra banda, al Decret 179/2005, de creació del Comitè Català d'Ajut Humanitari d'Emergència (CCAHE) <sup>397</sup>, creat amb l'objectiu d'articular el procés que permeti desplegar amb eficàcia i coordinació la solidaritat catalana davant de situacions d'emergència, que també es va adscriure a l'Agència; i, finalment, en un altre pla -ni que sigui a títol de principis i no d'adscripció administrativa- es pot mencionar, per la innegable connexió temàtica subjacent, la ja esmentada Llei 14/2007, de creació de l'Institut Català Internacional per la Pau (ICIP).

Al nostre entendre, la Llei 26/2001, de cooperació al desenvolupament, va constituir un important salt qualitatiu en l'evolució de l'actuació duta a terme fins llavors per la Generalitat, ja que va ordenar, dinamitzar i enfortir el sector de la cooperació internacional al desenvolupament a Catalunya. De fet, aquest plantejament ja havia tingut un inicial avenç normatiu quan l'any 1995 es va crear el primer **Consell Assessor de Cooperació al Desenvolupament**, amb la incorporació també dels més representatius agents catalans de la cooperació al desenvolupament <sup>398</sup>.

<sup>393</sup> .- Vid., en general, J. RIBERA; A. AYUSO, “La cultura de la cooperació a la societat catalana”, a *Catalunya i la cooperació al desenvolupament*, Dossier CIDOB, núm. 63-64 (1997), pp. 4-6; i J. GINÉ DAVI, “La Generalitat de Catalunya i la Cooperació”, en el mateix Dossier CIDOB, pp. 8-9.

<sup>394</sup> .- Vid., en especial, en aquest sentit el preàmbul de la Llei que es refereix a bastament als valors propis d'una societat democràtica i a les iniciatives de cooperació i solidaritat internacionals de la comunitat catalana pel desenvolupament (DOGC 3551, d'11 de gener de 2002).

<sup>395</sup> .- Previsió que resulta excessivament fràgil com a base competencial si es té en compte que, per exemple, l'Estatut de autonomia d'Andalusia dedica tot un Capítol del seu Títol IX a la Cooperació al desenvolupament (articles 245-247).

<sup>396</sup> .- Decret 101/2005, de 31 de maig, del Consell Català de Foment de la Pau (DOGC 4397, de 2 de juny de 2005).

<sup>397</sup> .- DOGC 4460, d'1 de setembre de 2005.

<sup>398</sup> .- Decret 201/1995, d'11 de juliol (DOGC 2082, de 31 de juliol de 1995).

L'objectiu general de la Llei de cooperació al desenvolupament es fixa en l'establiment del règim jurídic al que s'haurà d'ajustar l'activitat de l'Administració de la Generalitat en matèria de cooperació al desenvolupament<sup>399</sup> i, a tal efecte, desenvolupa d'una manera prou àmplia els valors, les finalitats, les prioritats i els principis ordenadors de la cooperació al desenvolupament i la solidaritat internacional<sup>400</sup>. Als efectes que a nosaltres ens interessin convé assenyalar, essencialment, que la Llei va reforçar l'estructura organitzativa de la Generalitat per la cooperació al desenvolupament bàsicament en tres plans: el pla de la formulació de la política de cooperació al desenvolupament, que correspon al Parlament<sup>401</sup>, al Govern -específicament a la persona titular del departament corresponent en matèria d'actuacions exteriors- i a la Comissió Interdepartamental de Cooperació al Desenvolupament<sup>402</sup>; el pla de l'execució, que correspon a la direcció general o unitat directiva competent<sup>403</sup> que, en el moment d'aprovació de la Llei, ja no era la Direcció General de Relacions Exteriors atès que el ja citat Decret 355/2001 va establir la Secretaria de Relacions Exteriors; i, finalment, el pla de la participació i consulta amb els actors de la cooperació a través del nou **Consell de Cooperació al Desenvolupament**, que va substituir a l'anterior Consell Assessor<sup>404</sup>.

La mateixa Llei preveia en una disposició addicional que, amb la presentació del primer Pla director de cooperació al desenvolupament, s'hauria de proposar també la creació de **l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament** o de l'estructura que es considerés més adequada<sup>405</sup>. Això es va concretar, finalment, amb la creació de l'Agència per llei del Parlament, si bé no es va fer mitjançant una llei específica, sinó en el marc de la Llei 31/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals i administratives<sup>406</sup>.

En aquesta Llei 31/2002 es configurava l'Agència com una "entitat de dret públic de la Generalitat que ajusta la seva activitat al dret privat, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar per al compliment de les seves funcions"<sup>407</sup>; aquestes funcions són, fonamentalment, les d'executar i gestionar la política de cooperació al desenvolupament de la Generalitat. És tracta, per tant, d'una entitat de dret públic -regida per les normes generals que regeixen les empreses públiques i les administracions públiques, inclosa l'Administració de la Generalitat-, però que pot dur a terme la seva activitat funcional subjectant-se al dret privat, per bé que ho ha de fer seguint les directrius establertes pel departament competent en matèria de relacions exteriors i les fixades en el corresponent Pla director de cooperació al desenvolupament. Aquesta particular naturalesa jurídica comporta també -com, en general, en

<sup>399</sup> .- Article 1.1 de la Llei. Cal retenir també que la Llei estableix que les seves finalitats i principis han d'informar l'activitat dels ens locals de Catalunya en matèria de cooperació al desenvolupament i, a tal efecte, la Llei desenvolupa mecanismes de coordinació entre l'Administració de la Generalitat i els ens locals (vid. l'article 2, sobre l'àmbit d'aplicació de la Llei i, especialment, l'article 23 sobre la Comissió de Coordinació amb els Ens Locals).

<sup>400</sup> .- Articles 3 a 7 de la Llei.

<sup>401</sup> .- A qui correspon aprovar el Pla director de cooperació al desenvolupament, que cada quatre anys ha d'elaborar l'Administració de la Generalitat (article 8.4 de la Llei), i davant el que s'ha de presentar, pel seu coneixement i debat, els plans anuals de cooperació al desenvolupament (article 9.4 de la Llei).

<sup>402</sup> .- Articles 17 a 20 de la Llei i article 22 pel que fa a la Comissió Interdepartamental de Cooperació al Desenvolupament.

<sup>403</sup> .- Article 21 de la Llei.

<sup>404</sup> .- Article 24 de la Llei.

<sup>405</sup> .- Disposició Addicional Segona de la Llei.

<sup>406</sup> .- Secció Cinquena, articles 50 a 58 de la Llei 31/2002 (DOGC 3791, de 31 de desembre de 2002).

<sup>407</sup> .- Article 50.1 de la Llei 31/2002.

l'empresa pública catalana- que el seu personal sigui fonamentalment personal laboral, ni que els llocs de treball que puguin implicar l'exercici de funcions o potestats públiques corresponguin al personal funcionari adscrit a l'Agència <sup>408</sup>.

La Llei 31/2002 establia també l'adscripció administrativa de l'Agència al departament competent en matèria de relacions exteriors, a través de la unitat directiva pertinent. Com ja hem vist abans, això va significar inicialment l'adscripció al Departament de la Presidència, a través de la Secretaria de Relacions Exteriors però, de llavors ençà, aquesta adscripció ha experimentat diversos canvis. Així, amb el Govern Maragall i, després d'una primera molt breu etapa -d'escassament unes setmanes- en què va estar adscrita al Departament del Conseller en Cap i a la Secretaria d'Afers Exteriors, l'Agència va passar a estar adscrita al Departament de Governació i Administracions Públiques i a la nova Secretaria de Cooperació Exterior; per acabar, en l'etapa final del Govern Maragall retornant al Departament de la Presidència. Durant tot el Govern Montilla, l'Agència va estar adscrita al Departament de la Vicepresidència, mitjançant la Secretaria d'Afers Exteriors, convertida posteriorment en Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació <sup>409</sup>. Finalment, el Decret 1/2011 i el Decret 325/2011 adscriuen l'Agència, mitjançant la nova Secretaria d'Afers Exteriors, al Departament de la Presidència <sup>410</sup>.

La Disposició Final segona de la Llei 31/2002 establia igualment que el Govern hauria d'aprovar, en un termini de sis mesos, els estatuts de la nova Agència, prèvia deliberació i dictamen dels òrgans consultius previstos en la Llei de cooperació al desenvolupament. Aquests òrgans foren regulats mitjançant el Decret 105/2003, que va establir la regulació dels òrgans de coordinació, col·laboració i òrgans consultius previstos en la Llei 26/2001 <sup>411</sup>, però sols el Consell de Cooperació al Desenvolupament va formular el seu dictamen <sup>412</sup>. Finalment, mitjançant el Decret 236/2003 es van aprovar els Estatuts de l'Agència <sup>413</sup>.

Als efectes que a nosaltres ens interessin n'hi ha prou en subratllar **l'aparell institucional de l'Agència**, és a dir, els seus òrgans de govern, que són la Presidència, la Vicepresidència, el Consell d'Administració i la Direcció. La Presidència correspon a la persona titular del departament al qual s'adscriu l'Agència, mentre que la Vicepresidència correspon a la persona titular de la unitat directiva responsable de les funcions de relacions exteriors <sup>414</sup>. En el Consell d'Administració, a més de quatre vocals representants dels departaments i organismes de l'Administració de la Generalitat representats en la Comissió Interdepartamental de Cooperació al Desenvolupament, hi participen també altres tres vocals, dos a proposta del Consell de Cooperació al Desenvolupament i un a proposta de la Comissió de Coordinació amb els Ens Locals <sup>415</sup>; hi ha, per tant, una presència majoritària i determinant de la Generalitat. Finalment, es configura la direcció de l'Agència com l'òrgan unipersonal de gestió i executiu de l'Agència, preveient-se així mateix que el nomenament de la persona

---

<sup>408</sup> .- Article 53 de la Llei i, en relació a l'adscripció de personal de l'Agència vid. la Disposició Addicional Cinquena.

<sup>409</sup> .- En l'estructura de la qual s'havia creat, com ja hem indicat, una Direcció General de Cooperació i Acció Humanitària.

<sup>410</sup> .- Article 1.2.i) del Decret 325/2011.

<sup>411</sup> .- Decret 105/2003, de 15 d'abril (DOCG 3869, de 23 d'abril de 2003).

<sup>412</sup> .- Vid. el preàmbul del Decret 236/2003 que es cita immediatament.

<sup>413</sup> .- Decret 236/2003, de 8 d'octubre (DOGC 3987, de 14 d'octubre de 2003).

<sup>414</sup> .- Article 5 dels Estatuts de l'Agència, annex al Decret 236/2003.

<sup>415</sup> .- Article 6 dels Estatuts de l'Agència.

titular de la direcció correspongui al Govern, a proposta de la persona titular del departament al qual estigui adscrita l'Agència <sup>416</sup>.

A més d'aquestes consideracions sobre l'organització de l'Agència cal indicar també que -per bé que sense inicial habilitació legal expressa- l'Agència ha anat obrint delegacions de la cooperació catalana quan ha considerat que el volum de la cooperació en un determinat país, normalment també un dels països o regions geogràfiques fixades com àrees prioritàries en el Pla director, ho feia necessari. Actualment, l'Agència té obertes seus i té destinats representants en vuit països: Bolívia, Colòmbia, Equador, Guatemala, Moçambic, Marroc, Nicaragua i Senegal. Malgrat no haver-hi resolució de cap òrgan o unitat directiva del Govern o de l'Administració de la Generalitat en relació amb la creació d'aquestes delegacions, cal entendre la seva viabilitat jurídica ja que, més enllà del previst en l'article 194 de l'Estatut, es tracta d'oficines creades per una Agència, que té personalitat jurídica diferenciada i que forma part de l'Administració institucional de la Generalitat.

En tot cas, hi ha aquí un doble problema que, en part, ja hem abordat: per un costat, l'estatut del personal de l'Agència destinat a les diferents delegacions -personal laboral- no té cap emparament i protecció jurídica des del punt de vista del Dret Internacional, més enllà del que li vulguin reconèixer els Estats on s'instal·la la seu de la delegació, i, per tant, l'estatut de les representacions i del seu personal resta sotmès a l'ordenament jurídic de l'Estat amfitrió; per un altre costat, es fa, ja no difícil, sinó materialment impossible -per la mateixa naturalesa de les coses i perquè es tracta de lògiques diferents, atenent a les característiques dels països on s'han establert aquestes representacions de l'Agència- integrar i coordinar aquestes delegacions sobre el terreny amb les delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior <sup>417</sup>.

### **3. L'Agència de Suport a l'Empresa Catalana (ACCÍÓ).**

L'Agència de Suport a l'Empresa Catalana, que es coneix amb la marca ACCÍÓ, va néixer l'any 2010 després d'una llarga evolució i com a resultat de la reconversió de dues entitats prèviament existents, el Centre d'Innovació i Desenvolupament Empresarial (CIDEM) i el Consorci de Promoció Comercial de Catalunya (COPCA). Ordenem aquesta part de l'anàlisi, per tant, fent una primera referència a aquests antecedents de l'actual Agència, i abordant, després, la creació, naturalesa jurídica i funcions d'ACCÍÓ.

#### **A) Els precedents: el CIDEM i el COPCA.**

Amb l'objectiu evident de desenvolupar accions per tal de promoure la millora i racionalització de l'estructura industrial catalana i, en general, el desenvolupament industrial de Catalunya, l'any 1985, mitjançant la Llei 5/1985, de 16 d'abril, es va crear el Centre d'Informació i Desenvolupament Empresarial (CIDEM) <sup>418</sup>, adscrit al llavors Departament

<sup>416</sup>.- Article 9 dels Estatuts de l'Agència. En relació amb la figura del director de l'Agència cal indicar que quan, mitjançant el Decret 633/2006, es va crear la Direcció General de Cooperació i Acció Humanitària es va seguir mantenint la designació d'una persona com a titular de la direcció de l'Agència. Tanmateix, amb l'estructura actual de la Secretaria d'Afers Exteriors, el mateix dia que es nomenava Director General de Cooperació i Desenvolupament al Sr. Carles Llorens i Vila (Decret 279/2011, d'1 de març) es va adoptar la resolució PRE/571/2011, d'1 de març, per la qual s'assignaven al Director General les funcions de director de l'Agència (ambdues disposicions en DOGC 5829, de 2 de març de 2011).

<sup>417</sup>.- Com hem vist abans, en cap dels països on té seu l'Agència hi ha establerta una Delegació del Govern de la Generalitat a l'exterior i viceversa.

<sup>418</sup>.- DOGC 531, de 24 d'abril de 1985.

d'Indústria i Energia <sup>419</sup>. La connexió internacional dels objectius del nou Centre resultava evident doncs, d'una banda, havia de portar a fomentar la internacionalització de l'empresa i el sector industrial i de serveis de Catalunya i, per tant i d'altra banda, l'instrument funcional creat a aquests efectes hauria també de contribuir a buscar oportunitats i a fer prospeccions de negoci a l'exterior i a difondre informació sobre aquestes possibilitats <sup>420</sup>. Aquests objectius es pretenien assolir, amb flexibilitat funcional i agilitat de gestió, mitjançant aquesta tècnica de personificació de l'Administració institucional, ja que el CIDEM es configurava com una entitat de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia que, en les seves relacions jurídiques externes, estaria subjecte al dret privat <sup>421</sup>. El desenvolupament de les funcions atribuïdes al CIDEM acabarien per implicar, necessàriament, una constant actuació a l'exterior i la conseqüent obertura d'oficines en diversos països que, en la pràctica, treballarien conjuntament amb les que establiria el COPCA.

Pel que fa a l'evolució del CIDEM val a dir que va desenvolupar -sense canvis legals o reglamentaris- la seva activitat durant molts anys fins que l'any 2000, mitjançant la Llei 7/2000, del 19 de juny <sup>422</sup>, es va voler subratllar les noves realitats econòmiques e industrials i es va canviar el seu nom pel de **Centre d'Innovació i Desenvolupament Empresarials**, subratllant així l'element de la "innovació" tot mantenint, no sols les mateixes sigles CIDEM, sinó, fonamentalment, la seva finalitat i funcions originals. Tanmateix, l'any 2005, el canvi de color polític en el Govern de la Generalitat i la consideració dels importants canvis qualitius experimentats en el sector industrial i els nous reptes que es plantejaven per a una política pública en matèria industrial, van portar a l'adopció d'una nova llei, la Llei 12/2005, de 17 de novembre, establint una nova regulació del CIDEM <sup>423</sup>. En aquesta Llei es va formular una nova redacció més actualitzada de les finalitats d'aquesta entitat <sup>424</sup> i es varen establir, com a òrgans de govern, el Comitè Executiu, el Consell de Govern i el director, preveient-se també un Consell Assessor. En la línia del que hem assenyalat anteriorment, val a dir que el Consell de Govern del CIDEM es configurava com "l'òrgan de coordinació dels agents empresarials i sindicals" i que en el Consell Assessor hi estarien representats els agents públics, socials i privats amb interessos vinculats a la finalitat del CIDEM <sup>425</sup>.

De manera específicament relacionada amb el nostre àmbit d'interès, la Llei 12/2005 va crear, així mateix, l'**Agència Catalana d'Inversions** (ACI) com una àrea especialitzada del CIDEM amb la finalitat de "promoure la implantació a Catalunya de noves activitats empresarials estratègiques i donar suport a les polítiques del Govern en matèria de localització exterior de les empreses catalanes" <sup>426</sup>. És a dir, una actuació específica i rellevant que, quasi per definició, s'havia d'executar en l'àmbit exterior, en el doble sentit de promoure la inversió estrangera a Catalunya i la inversió catalana a l'estranger. Per dur a terme aquestes activitats

<sup>419</sup> .- Adscripció que passaria posteriorment al departament competent en matèria de política industrial.

<sup>420</sup> .- A més, de, per exemple i com es diu en l'article 3.1.k de la Llei, "[C]ontribuir a la difusió d'informació relativa als organismes econòmics supranacionals, especialment als integrats a la CEE".

<sup>421</sup> .- Article 1, apartats 1, 2 i 3, de la Llei.

<sup>422</sup> .- DOGC 3174, de 4 de juliol de 2000.

<sup>423</sup> .- DOGC 4519, de 28 de novembre de 2005.

<sup>424</sup> .- L'article 2 de la Llei estableix que "[L]a finalitat del Cidem, d'acord amb les directrius de la política industrial del Govern, és contribuir a la millora de la competitivitat empresarial mitjançant el foment de la innovació, la transferència i la difusió de tecnologia, el desenvolupament empresarial i el foment i l'atracció d'inversions empresarials productives, tenint en compte els criteris de reequilibrament territorial, respecte al medi ambient, desenvolupament regional i creació d'ocupació".

<sup>425</sup> .- Article 9 i article 10 de la Llei.

<sup>426</sup> .- Article 13 de la Llei.

resultava necessària l'existència d'una àmplia xarxa d'oficines a l'exterior que, específicament, es va fer sota la marca *Invest in Catalonia*.

En un pla absolutament connectat, per bé que diferent, l'any 1987 es va constituir el **Consorci de Promoció Comercial de Catalunya (COPCA)**<sup>427</sup> per tal d'afavorir l'activitat exportadora, el procés d'internacionalització de l'economia catalana i, en definitiva, la competitivitat empresarial. La figura jurídica del consorci permetia, com ja hem indicat, la participació conjunta d'entitats públiques i privades representatives del sector exportador de Catalunya. En aquest sentit, configuraven el COPCA, com a membres fundacionals, a més de la Generalitat de Catalunya, les Cambres Oficials de Comerç, Indústria i Navegació de Catalunya, el Foment del Treball Nacional, la Fira Oficial i Internacional de Mostres de Catalunya i diverses associacions empresarials i del sector exportador, preveient-se la futura incorporació d'altres entitats de dret públic o privat<sup>428</sup>.

El COPCA es va configurar inicialment, doncs, com una entitat de dret públic amb personalitat jurídica pròpia per al compliment de les seves finalitats, però "sotmesa a l'ordenament jurídic públic"<sup>429</sup>. Tot plegat resultava, al nostre entendre, deficient i limitat doncs, com ja hem dit, la virtualitat d'aquestes entitats és, precisament, la seva agilitat i eficiència i la subjecció al dret privat, laboral o mercantil. A més, un element que cal destacar al analitzar aquest tipus d'entitats és si hi ha o no hi ha en els òrgans de govern del Consorci un control majoritari per part de la Generalitat. Val a dir aquí que aquesta posició majoritària no existeix pel que fa al nombre de representants de la Generalitat en els òrgans de govern (Consell General i Comitè Executiu), per molt que el President del Consell General fos -inicialment- el Conseller de Comerç, Consum i Turisme i el President del Comitè Executiu fos -també inicialment- el Director General de Promoció Comercial<sup>430</sup>. Ara bé, per tal d'assegurar l'efectiu control de la Generalitat, es disposava -això sí- que els representants de la Generalitat tindrien igual nombre de vots que la resta de components del Consell General presents -o del Comitè Executiu en el seu cas-, i que el President tindria vot de qualitat<sup>431</sup>.

L'any 1998, atesa la creixent internacionalització de l'economia catalana, tant en el vessant actiu com en el passiu, i per permetre al COPCA dur a terme altres actuacions connectades, es va procedir a una modificació completa dels seus Estatuts<sup>432</sup> en la que, pel que a nosaltres interessa, es va perfilar més acuradament la seva naturalesa jurídica al establir-se que el

<sup>427</sup> .- Decret 236/1987, de 13 de juliol, de constitució del Consorci de Promoció Comercial de Catalunya (DOGC 869, de 27 de juliol de 1987).

<sup>428</sup> .- Així, quan es van incorporar al COPCA la Petita i Mitjana Empresa de Catalunya (PIMEC) i l'Associació Espanyola d'Exportadors d'Electrònica i Informàtica (SECARTYS), es va haver d'adoptar una modificació parcial dels Estatuts del COPCA mitjançant el Decret 52/1996, de 6 de febrer (DOGC 2172, de 23 de febrer de 1996).

<sup>429</sup> .- Article 2 del Decret 236/1987 i articles 1 i 2 dels Estatuts inicials del COPCA, que es van aprovar també en el mateix Decret.

<sup>430</sup> .- Vegis composició i presidència d'aquests dos òrgans en els articles 7 i 15 dels Estatuts del COPCA. D'altra banda, i com és lògic, quan hi ha canvi de denominació i de competències dels departaments del Govern de la Generalitat cal ajustar aquestes referències: això es feu, per exemple, mitjançant el Decret 145/1988, de 5 de juliol (DOGC 1015, de 8 de juliol de 1988), que modificava el Decret de creació del COPCA per preveure que les referències al Departament de Comerç, Consum i Turisme s'havien d'entendre fetes al Departament d'Indústria i Energia. Posteriorment, els nous Estatuts aprovats pel Decret 29/1998 ho remetien al Departament d'Indústria, Comerç i Turisme.

<sup>431</sup> .- Article 13 (en relació al Consell General) i article 21 (en relació al Comitè Executiu) dels Estatuts aprovats en el Decret 236/1987.

<sup>432</sup> .- Decret 29/1998, de 4 de febrer (DOGC 2577, de 12 de febrer de 1998).



COPCA “té personalitat jurídica pròpia i independent de la dels seus membres i plena capacitat d’obrar de dret públic i de *dret privat* per al compliment de les seves finalitats”<sup>433</sup>. Pel que fa als seus òrgans de govern quedaven configurats en el Consell General, el Comitè Executiu, la presidència dels dos òrgans i la direcció general<sup>434</sup>; preveient-se igualment la creació d’un Comitè Assessor<sup>435</sup>. En qualsevol cas, en els dos òrgans de govern, tant en l’òrgan superior de decisió com en el òrgan permanent de govern i administració, malgrat no haver-hi una representació majoritària de la Generalitat en nombre de representants, també es preveia que els representants de la Generalitat tindrien igual nombre de vots que la resta de components<sup>436</sup> i que el president tindria vot de qualitat en cas d’empat<sup>437</sup>. A més, la Generalitat podia, per decisió pròpia, modificar els Estatuts, així com decidir la dissolució del COPCA<sup>438</sup>.

De manera global entenem que no sols no han estat objecte de prou estudis aprofundits sinó que tampoc s’ha valorat prou adequadament la intensa activitat desplegada pel COPCA i pel CIDEM en relació amb la internacionalització de l’economia catalana. Ha estat una activitat de primer ordre, que ha comptat amb la complicitat i la participació dels sectors econòmics, comercials i industrials implicats i que ha configurat clarament una política pública de promoció econòmica i comercial de Catalunya, amb tot el que això significa de projecció exterior del país i dels seus interessos. Resulta evident que el desenvolupament d’aquesta política no hagués estat possible sense l’àmplia xarxa d’oficines a l’exterior del COPCA i del CIDEM, ubicades en les principals destinacions econòmiques i comercials.

## **B) Creació, naturalesa jurídica i funcions d’ACCIÓ.**

Aquest escenari, d’existència de dues entitats i d’una xarxa d’oficines a l’exterior que englobaven CIDEM, COPCA i la marca *Invest in Catalonia* tindrà el seu darrer desenvolupament legal mitjançant la Llei 9/2009, del 30 de juny, de política industrial<sup>439</sup>. Al marge dels elements fonamentals en relació amb el procés d’internacionalització de l’economia catalana i la seva evolució, incorporant-hi tots els elements de la innovació, coneixement i competitivitat que es deriven del mateix marc de la Unió Europea i que fonamentaven l’adopció d’aquesta nova Llei, el que ens interessa ara és indicar que aquesta Llei troba la seva base jurídica en els principis informadors que sobre l’àmbit socioeconòmic i tecnològic conté l’Estatut (articles 45 i 53) i, de manera específica, en les competències que l’Estatut d’autonomia estableix en matèria d’indústria (article 139) i en matèria d’innovació tecnològica (article 158); però cal subratllar que també es fonamenta -i això resulta clau en el que a nosaltres interessa- en les competències en matèria de projecció exterior i internacionalització que preveu l’article 193 (en general, la projecció exterior de Catalunya i dels seus interessos) i l’article 194 (la previsió específica sobre obertura d’oficines a l’exterior). És a dir, als nostres efectes, la consolidació a nivell estatutari d’una pràctica ben reconeguda i estesa de promoure la internacionalització de l’economia catalana i

<sup>433</sup> - Article 1 dels Estatuts aprovats mitjançant el Decret 29/1998. La cursiva és nostra.

<sup>434</sup> - Article 7 dels Estatuts. Convé indicar, en el sentit que hem indicat abans, que el nomenament de la persona titular de la Direcció General el fa el Consell General, a proposta del Comitè Executiu (article 8 dels Estatuts).

<sup>435</sup> - Article 16 dels Estatuts.

<sup>436</sup> - Article 9 (pel que fa al Consell General) i article 13 (pel que fa al Comitè Executiu) dels Estatuts.

<sup>437</sup> - Els Presidents respectius del Consell General i del Comitè Executiu -en aquell moment, el titular del Departament d’Indústria, Comerç i Turisme i el Director General de Comerç respectivament- gaudien de vot de qualitat (article 10 i article 14 dels Estatuts).

<sup>438</sup> - Articles 20 i 21 dels Estatuts.

<sup>439</sup> - DOGC 5417, de 9 de juliol de 2009.

d'establiment, per tal de facilitar aquesta internacionalització, d'oficines a l'exterior, constitueix un dels fonaments de la Llei de política industrial.

En relació amb el tema que ens ocupa, la Llei 9/2009 regula els instruments de política industrial i, a tal efecte, crea l'**Agència de Suport a l'Empresa Catalana**, coneguda amb la marca ACCIÓ, que, adscrita al departament competent en matèria d'indústria<sup>440</sup>, es convertirà a partir d'aquest moment en el principal instrument executor de la política industrial a Catalunya, ja que "serà l'organisme que executa les polítiques de la Generalitat en els àmbits de la innovació, la transferència tecnològica, la internacionalització, el foment i la captació d'inversions a Catalunya i la millora continuada de la productivitat de l'empresa catalana"<sup>441</sup>. En aquesta nova Agència s'integraran el CIDEM -i, per tant, també l'Agència Catalana d'Inversions que desapareix- i el COPCA, entitats que quedaren dissoltes, subrogant-se la nova Agència en la titularitat dels béns, els drets i les obligacions d'ambdues entitats, tant a Catalunya com a l'exterior<sup>442</sup>. La Llei també preveia que el Govern, en el termini de sis mesos, hauria d'aprovar els Estatuts de l'Agència<sup>443</sup>, cosa que es va fer mitjançant el Decret 51/2010, de 6 d'abril<sup>444</sup>.

Pel que fa a la seva naturalesa jurídica, l'Agència -tal com hem dit, de manera general, en relació amb l'empresa pública catalana- es configura com "una entitat de dret públic de la Generalitat que actua subjecta al dret privat, amb personalitat jurídica pròpia, plena capacitat d'obrar, patrimoni propi i plena autonomia funcional i de gestió per acomplir les seves funcions"<sup>445</sup>. El seus òrgans de govern són el Consell Rector, el Consell d'Administració i la Presidència, fent-se una distinció entre els òrgans de govern i els òrgans de gestió i creant-se la figura del conseller delegat o consellera delegada com a òrgan de gestió de l'Agència<sup>446</sup>. La Presidència de l'Agència i dels dos òrgans de govern correspon al conseller del departament competent en matèria d'indústria, actuant com a vicepresident dels dos òrgans el secretari sectorial en matèria d'indústria del departament competent. Així mateix, el conseller delegat serà nomenat pel Govern, a instància del Consell d'Administració i a proposta del president<sup>447</sup>.

Tal com succeïa en el CIDEM i en el COPCA, la figura jurídica de personificació institucional que constitueix la nova Agència ACCIÓ permet la participació -indicustible i amb important valor afegit- del sector privat i, així, una major col·laboració publicoprivada amb altres institucions públiques i privades, representades en el seus òrgans de govern o participant de les activitats de l'Agència a títol d'entitats vinculades<sup>448</sup>. El que resulta rellevant, però, és que en el Consell Rector de l'Agència no hi ha una presència majoritària de representants de la Generalitat; tanmateix, per assegurar-ne el control es preveu que, tot i que siguin menys en nombre d'efectius, els representants de la Generalitat disposaran del mateix

<sup>440</sup>.- Actualment el Departament d'Empresa i Ocupació, al que s'adscriu expressament l'Agència de Suport a l'Empresa Catalana [vid. el Decret 52/2011, de 4 de gener (DOGC 5791, de 7 de gener de 2011) i el Decret 352/2011, de 7 de juny (DOGC 5897, de 9 de juny de 2011)].

<sup>441</sup>.- Article 30.1 de la Llei 9/2009.

<sup>442</sup>.- Tal com ho regulen les Disposicions Transitòries Primera i Segona de la Llei 9/2009.

<sup>443</sup>.- Disposició Final Cinquena de la Llei 9/2009.

<sup>444</sup>.- DOGC 5603, de 8 d'abril de 2010.

<sup>445</sup>.- Article 30.3 de la Llei i Article 1 dels Estatuts.

<sup>446</sup>.- Article 33 de la Llei i articles 8, 9 i 10 dels Estatuts. Al marge hi ha també els òrgans adscrits al Consell Rector, que són la Comissió Permanent i les Comissions Estratègiques (articles 11, 23 i 24 dels Estatuts).

<sup>447</sup>.- Article 37 de la Llei i article 19.1 dels Estatuts.

<sup>448</sup>.- Regulades de manera específica en els articles 37 i 38 dels Estatuts.

nombre de vots que la resta de representants del Consell Rector que estiguin presents en el moment d'una votació; i, en cas d'empat, el President disposa igualment de vot de qualitat <sup>449</sup>. En el Consell d'Administració sí que hi ha una major presència numèrica de representants de la Generalitat, però es preveu igualment que, en cas que siguin menys en nombre d'efectius en relació amb la resta de membres, els representants de la Generalitat disposaran del mateix nombre de vots que la resta de representants, tenint també el president vot de qualitat <sup>450</sup>.

D'altra banda, de manera específica, els Estatuts de l'Agència preveuen que aquesta pugui “projectar la seva actuació fora de l'àmbit territorial de Catalunya” <sup>451</sup>. Aquesta previsió resulta, en part, una obvietat, ja que és quelcom que esdevé imprescindible i així ho havien anat fent el CIDEM i el COPCA, però constitueix l'establiment d'una primera previsió reglamentària -que fins llavors no existia- en relació a la xarxa d'oficines de l'Agència arreu del món. La xarxa actual d'oficines d'ACCIÓ -que integren els anomenats Centres de Promoció de Negocis (CPN) i les Plataformes empresarials- és de trenta-quatre oficines pròpies situades a les capitals comercials de trenta-un països, amb un àmbit d'actuació territorial que abasta fins a setanta països <sup>452</sup>. Per raons òbvies derivades de la seva mateixa dispersió geogràfica, només en alguns casos aquestes oficines estan coordinades directament -o, fins i tot ubicades- amb alguna de les Delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior. Ara bé, per molt que tinguin la cobertura jurídica del mateix Estatut d'autonomia i, específicament, la cobertura reglamentària dels Estatuts de l'Agència i, per tant, es puguin considerar com oficines sectorials de la Generalitat, no tenen tampoc cobertura juridicointernacional i el seu estatut jurídic -tant de l'oficina com del personal- resta subjecte a l'ordenament intern de l'Estat on estiguin ubicades.

#### 4. L'Agència Catalana de Turisme.

De manera semblant al que es va fer amb el COPCA i el CIDEM, les accions de promoció de Catalunya com a destinació turística fetes tant a l'estranger com a la resta de l'Estat per part de la Generalitat es van situar ja els anys vuitanta -també de manera primerenca- en el marc d'un consorci en el que, a més de la Generalitat, hi participaven altres actors privats. Es tractava, com ja hem indicat, de reflectir una estratègia d'implicació i participació dels sectors directament afectats que, al mateix temps, reforçés l'actuació de l'Administració amb una perspectiva més global i de país; possibilités actuacions més flexibles, àgils i eficients; i ho fes amb menys riscos de suscitar controvèrsia política amb l'Administració i el Govern de l'Estat.

Així fou com l'any 1986 es va constituir el **ConSORCI de Promoció Turística de Catalunya** <sup>453</sup>, amb la finalitat

“de dotar al país d'un instrument en què, juntament amb l'Administració, participin els ens de promoció turística zonals i locals i les entitats representatives del sector, a fi d'executar les accions de promoció turística i portar a terme les accions necessàries de

<sup>449</sup> - Article 14.4 dels Estatuts.

<sup>450</sup> - Article 17.4 dels Estatuts.

<sup>451</sup> - Article 3 dels Estatuts.

<sup>452</sup> - Vid. el llistat d'oficines i els àmbits territorials d'actuació en el quadre al final del Capítol III i a <http://www.acc10.cat> consultada el novembre de 2011.

<sup>453</sup> - Decret 13/1986, de 16 de gener, de constitució del Consorci i pel qual també s'aproven els Estatuts (DOGC 644, de 3 de febrer de 1986).

prestació d'assistència tècnica en matèria de promoció turística als ens que ho sol·licitin.”<sup>454</sup>

Una finalitat, per tant, que incorpora una evident connexió internacional de promoció turística a l'exterior i d'assistència tècnica, també a l'exterior, dels ens que componen el Consorci. Aquest es va configurar amb personalitat jurídica pública, sotmesa a l'ordenament jurídic públic -retinguis que no es preveia inicialment la seva subjecció al dret privat-, i en van formar part inicialment quatre entitats de promoció turística zonal, quatre entitats de promoció turística local<sup>455</sup> i quatre associacions representatives del sector turístic. En els Estatuts es va establir, així mateix, la seva estructura organitzativa, on hi havia el Consell General, la Comissió Executiva, el President del Consorci i del Consell General, el President de la Comissió Executiva i el Director General de la Comissió Executiva<sup>456</sup>.

Als nostres efectes n'hi ha prou en indicar que la Presidència del Consorci i del Consell General correspondria al conseller del Departament competent i que en el Consell General -òrgan de decisió del Consorci- la Generalitat tindria un nombre de representants o, si més no, un nombre de vots, igual al nombre de representants de les altres entitats que componien el Consorci<sup>457</sup>. Amb l'experiència acumulada i atenent, sobretot, a les incorporacions que s'havien anat fent al Consorci per part d'altres entitats representatives del sector, l'any 1990 es van modificar els Estatuts en el sentit d'establir que, a més de la Generalitat, en formarien part catorze representants de les entitats de promoció turística de caràcter zonal i local i tretze membres de les associacions representatives del sector, mantenint-se la mateixa estructura organitzativa i la igualtat de membres -o nombre de vots- en el Consell General<sup>458</sup>.

L'any 1997 es van modificar de nou els Estatuts, modificant també la denominació del Consorci, que passaria a denominar-se **Consorci Turisme de Catalunya**<sup>459</sup>. Es varen mantenir bàsicament les funcions i estructura del Consorci<sup>460</sup>, però es va perfilar més acuradament la seva definició jurídica al establir-se que

“[E]l Consorci Turisme de Catalunya té personalitat jurídica pròpia i independent de la dels seus membres i plena capacitat d'obrar de dret públic i de dret privat per al compliment de les seves finalitats”.<sup>461</sup>

Aquest plantejament de l'ús de la figura jurídica del consorci i de la doble subjecció de les seves actuacions al dret públic i al dret privat fa un nou i important salt qualitatiu mitjançant

<sup>454</sup>.- Tal com estableix el preàmbul del Decret 13/1986.

<sup>455</sup>.- Entitats d'abast local o més comarcal o d'un determinat espai geogràfic i que, normalment, són entitats de participació pública -patronats o consorcis de turisme- impulsades per Ajuntaments, Consells Comarcals o Diputacions.

<sup>456</sup>.- Article 6 dels Estatuts. Els articles 7 a 15 regulen la composició i competències dels diferents òrgans.

<sup>457</sup>.- Vegis aquesta especial previsió legal en l'article 7.2 del Estatuts. Val a dir també que el President del Consorci podria fer ús del vot de qualitat (article 10.2 dels Estatuts).

<sup>458</sup>.- Decret 40/1990, de 23 de gener, pel qual es modifiquen els Estatuts del Consorci de Promoció Turística (DOGC 1259, de 23 de febrer de 1990).

<sup>459</sup>.- Decret 83/1997, d'1 d'abril (DOGC 2367, de 9 d'abril de 1997).

<sup>460</sup>.- Passant el nombre de representants de les entitats de promoció turística zonal i local de catorze a quinze [article 1.1b) dels nous Estatuts]. El nombre de membres de les associacions representatives del sector es mantenia en tretze, però mitjançant el Decret 110/2000, de 6 de març (DOGC 3101, de 17 de març de 2000) es va modificar aquest nombre passant a ser també 15 membres.

<sup>461</sup>.- Article 1.1 dels nous Estatuts.

la Llei 15/2007, de creació de l'Agència Catalana de Turisme<sup>462</sup>, que es configura amb la forma jurídica d'una entitat de dret públic sotmesa al dret privat, entenent-se que aquest model d'organització de la promoció turística resultaria un instrument més àgil, flexible, eficient i modern, facilitant la cooperació entre el sector públic i el sector privat, la descentralització de la gestió i, en definitiva, la màxima rendibilitat i la màxima racionalitat dels recursos destinats a la promoció turística<sup>463</sup>. Així, la nova Agència es descriu legalment com "a entitat de dret públic de la Generalitat que actua subjecta al dret privat, amb personalitat jurídica pròpia i patrimoni propi per al compliment dels seus objectius"<sup>464</sup>. De manera semblant al que ja hem vist, la nova Agència es regeix per les normes generals que regeixen les empreses públiques i les administracions públiques, inclosa l'Administració de la Generalitat, però actua, amb caràcter general, subjectant-se a les normes de dret civil, mercantil i laboral que li siguin aplicables, llevat dels actes que impliquin l'exercici de potestats públiques. Cal dir també, que l'Agència s'adscriu al departament competent en matèria de turisme<sup>465</sup> i que actua sota les seves directrius<sup>466</sup>.

La Llei establí també que la nova Agència Catalana de Turisme es subrogaria en la titularitat dels béns, els drets i les obligacions del Consorci Turisme de Catalunya -que quedaria dissolt, estiguessin tant a Catalunya com a l'exterior<sup>467</sup>. També es preveia que en un termini de sis mesos s'haurien d'aprovar els Estatuts de l'Agència<sup>468</sup>, cosa que es va fer mitjançant el Decret 192/2009, de 9 de desembre<sup>469</sup>. Als efectes d'organització institucional que ens interessin n'hi ha prou en indicar que l'estructura de l'Agència es configura amb els següents òrgans: el Consell de Direcció, el Consell General de Participació, la Presidència, la Vicepresidència i la Direcció<sup>470</sup>. La Presidència recau en el conseller del departament competent en matèria de turisme i la Vicepresidència en la persona titular de la Direcció General de Turisme<sup>471</sup>. Pel que fa al Consell de Direcció -òrgan de decisió, direcció i control de l'activitat de l'Agència- hi ha representants tant de la Generalitat com de les entitats de promoció turística, del Consell General de les Cambres Oficials de Comerç i del sector turístic<sup>472</sup>, però sempre en el benentès que el nombre de representants de la Generalitat en el Consell de Direcció ha d'ésser el mateix que el de la resta de membres que el componen o

---

<sup>462</sup>.- Llei 15/2007, del 5 de desembre, de l'Agència Catalana de Turisme (DOGC 5030, de 17 de desembre de 2007).

<sup>463</sup>.- Tal com es descriu en el paràgraf sisè del preàmbul de la Llei. Es tracta també de canviar un model on el finançament era majoritàriament del sector públic a un model on es fomenta una participació més gran del sector privat en la promoció turística, incloent-hi aportacions econòmiques a l'Agència de les entitats privades.

<sup>464</sup>.- Article 1.1 de la Llei. L'article 1 dels Estatuts de l'Agència -als que ens referirem immediatament- ho fa encara d'una manera més complerta al establir que l'Agència "és una entitat de dret públic de la Generalitat de Catalunya que ajusta la seva activitat al dret privat, adscrita al departament competent en matèria de turisme, amb personalitat jurídica pròpia, plena capacitat d'obrar i patrimoni propi per al compliment dels seus objectius de manera que garanteixi l'eficàcia i la diligència màximes en el compliment de les seves funcions i en la prestació dels seus serveis".

<sup>465</sup>.- Actualment el Departament d'Empresa i Ocupació, al que s'adscriu expressament l'Agència Catalana de Turisme [vid. el Decret 52/2011, de 4 de gener (DOGC 5791, de 7 de gener de 2011) i el Decret 352/2011, de 7 de juny (DOGC 5897, de 9 de juny de 2011)].

<sup>466</sup>.- Articles 1.2 i 2 de la Llei i, de manera especial, l'article 16 dels Estatuts, sobre el règim jurídic.

<sup>467</sup>.- Disposició transitòria primera de la Llei.

<sup>468</sup>.- Disposició final primera de la Llei.

<sup>469</sup>.- DOGC 5524, d'11 de desembre de 2009.

<sup>470</sup>.- Article 6 de la Llei i article 6 també dels Estatuts.

<sup>471</sup>.- Articles 8 i 9 de la Llei i articles 11 i 12 dels Estatuts.

<sup>472</sup>.- La participació de representants no pertanyents a la Generalitat resta condicionada, però, a l'aportació econòmica que aquestes entitats facin a l'Agència (article 6.5 de la Llei i article 7.4 i 9.1 dels Estatuts).

que, altrament, la Generalitat pot delegar en els seus representants un nombre de vots igual al que correspon a la resta de membres <sup>473</sup>.

Al nostre entendre, no hi ha dubtes que en tot aquest procés d'institucionalització en el que, des del primer moment, s'ha volgut promocionar Catalunya -i la "marca" Catalunya- com a destinació turística de referència internacional, està present un vessant material de l'acció exterior de la Generalitat, plenament subsumible en el que disposa, de manera general, l'article 193 de l'Estatut respecte de la projecció de Catalunya a l'exterior. Més precisament encara, l'article 171.b de l'Estatut estableix -en la seva regulació competencial sobre la matèria turisme- que la competència exclusiva de la Generalitat en aquesta matèria inclou, en tot cas, "[L]a promoció del turisme que inclou la subscripció d'acords amb ens estrangers i la creació d'oficines a l'estranger". Una base jurídica específica doncs per a la creació d'oficines a l'exterior, que es complementa amb la base jurídica general que preveu l'article 194 de l'Estatut. En aquest sentit, de nou, el que fa l'Estatut d'autonomia es consolidar legalment una pràctica ja ben establerta, atenent que el Consorci de Promoció Turística de Catalunya i el seu successor Consorci Turisme de Catalunya ja havien començat a obrir oficines turístiques a l'estranger, entre les quals hi havia la *Maison de la Catalogne* oberta a París l'any 1998 i a la que ja hem fet referència. D'aquí també que l'Agència Catalana de Turisme es subrogués en els béns, drets i obligacions del Consorci tant a Catalunya "com a l'exterior".

En aquest sentit, l'Agència manté una **xarxa de Centres de Promoció Turística de Catalunya** en els principals mercats emissors internacionals i té obertes oficines a Bèlgica, Holanda i Luxemburg, Finlàndia, França, Alemanya, Regne Unit, Rússia i Xina. L'obertura d'aquests Centres és una conseqüència lògica de les funcions de l'Agència -i anteriorment dels Consorcis que la van precedir- ja que la realització d'accions promocionals en els diversos mercats emissors i la facilitació de l'assistència tècnica necessària als actors del sector turístic català per a la seva implantació i desenvolupament en aquests mercats emissors requereix, sense dubtes, el suport físic sobre el terreny. Es tracta, en qualsevol cas, d'oficines d'un ens de l'Administració institucional de la Generalitat, amb personalitat jurídica pròpia i diferenciada de la de la Generalitat, i que, pel que fa al seu estatut jurídic, no tenen cap protecció jurídica des del punt de vista del Dret Internacional i han d'estar regides per l'ordenament intern de l'Estat on s'hagin instal·lats, el que sembla plenament lògic atenent també a les funcions de promoció turística que duen a terme.

## 5. L'Institut Català de les Indústries Culturals (ICIC).

Sota la perspectiva de valorar les indústries culturals -en el seu més ampli sentit- com un factor de progrés econòmic i de garantir la presència de productes culturals propis en el mercat cultural universal, l'any 2000 es va establir mitjançant la Llei 20/2000, de 29 de desembre, **l'Institut Català de les Indústries Culturals** <sup>474</sup>, que es va adscriure al Departament de Cultura. Aquest nou Institut naixia sota l'empara de les disposicions legals sobre l'empresa pública catalana i es configurava, pel que fa a la seva naturalesa jurídica, com una entitat de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia que ajustaria la seva activitat al dret privat, sense perjudici dels àmbits on s'hagués de sotmetre al dret públic <sup>475</sup>. Aquesta personificació facilitava també cobrir -com ja hem dit de manera general- l'objectiu de

<sup>473</sup>.- Article 6.3 de la Llei i article 7.7 dels Estatuts. A la Presidència li correspon també exercir, en el seu cas, el vot de qualitat [article 8.2.d) de la Llei i article 11.2.d) dels Estatuts].

<sup>474</sup>.- DOGC 3304, de 12 de gener de 2000.

<sup>475</sup>.- Article 1.1 de la Llei i article 1.1 dels Estatuts de l'Institut als que immediatament ens referirem.

permetre la participació en l'organisme dels sectors culturals implicats, el que afavoriria tant la projecció dels productes culturals propis com l'enfortiment del teixit industrial en aquest àmbit. Àmbit que s'entén en el més ampli sentit, doncs l'àrea d'actuació de l'Institut serà la de la promoció i desenvolupament de les indústries culturals en conjunt, incloent-hi, per tant, l'activitat industrial en el sector audiovisual, en el de les editorials, en el de la premsa, en el multimèdia, en el discogràfic musical, i en el de les arts escèniques i visuals així com, en general, en el de la producció i difusió artística i cultural <sup>476</sup>.

Posteriorment, el Decret 100/2001, de 3 d'abril, va aprovar els Estatuts de l'Institut <sup>477</sup>, que segueixen vigents en el moment actual <sup>478</sup>. Al nostres efectes convé tant sols indicar que els seus òrgans de govern són el Consell General, el Consell d'Administració i el director. En els dos Consells -un presidit pel titular del Departament de Cultura i l'altre pel titular de la Secretaria General del Departament <sup>479</sup>- està regulada la participació de representants dels diversos sectors de les indústries culturals <sup>480</sup>, si bé s'estableix que els representants públics hi han de tenir majoria <sup>481</sup>.

El que es rellevant per a nosaltres és que aquest objectiu de promoure el desenvolupament de la indústria cultural de Catalunya i la seva projecció i presència en el mercat internacional constitueix un àmbit material que, en part, entronca directament amb l'acció exterior de la Generalitat. En efecte, l'Àrea de Promoció Internacional de l'Institut té per objectius els de potenciar l'obertura de mercats per a les empreses culturals catalanes, afavorir la presència d'aquestes empreses a les fires, festivals i mercats internacionals, crear instruments de suport a la implantació exterior i, en general, incentivar la internacionalització de les empreses culturals catalanes. Funcions i objectius que hem d'entendre que s'han de contextualitzar i coordinar amb totes les accions de projecció exterior de Catalunya i de la "marca" Catalunya que duen a terme altres entitats com, fonamentalment, ACCIÓ o l'Agència Catalana de Turisme o, directament i de manera més específica, amb la projecció exterior de la llengua i cultura catalana que du a terme l'Institut Ramon Llull.

A tot això s'hi afegeix que per dur a terme les seves funcions l'Institut ha anat obrint oficines a l'exterior i que, en l'actualitat, manté cinc oficines: a Brussel·les, a Berlín, a Londres, a París i a Milà. Per raons òbvies, algunes d'aquestes oficines estan coordinades -o, fins i tot, ubicades físicament en el mateix edifici- amb la corresponent Delegació del Govern de la Generalitat, però no totes, com és el cas de la de Milà. Per últim, com en els altres supòsits als que ja hem fet referència, es tracta d'oficines establertes per un ens amb personalitat jurídica diferenciada de la de la Generalitat i que tampoc gaudeixen de cap estatut jurídic especial de caràcter internacional.

---

<sup>476</sup>.- Article 2 de la Llei i, particularment paràgraf segon del preàmbul.

<sup>477</sup>.- DOGC 3369, de 17 d'abril de 2001.

<sup>478</sup>.- Amb unes lleugeres modificacions que són més de caràcter formal, adoptades mitjançant el Decret 266/2006, de 20 de juny (DOGC 4665, de 29 de juny de 2006).

<sup>479</sup>.- A partir de la modificació de 2006, ja que inicialment el Consell d'Administració era presidit pel Director General de Promoció Cultural.

<sup>480</sup>.- La Llei estableix que en el Consell d'Administració aquesta representació del sector no pot ésser inferior a dues cinquenes parts dels membres del Consell [article 5.1.d)] mentre que els Estatuts de l'Institut, a més de precisar els departaments de la Generalitat que hi estaran representats, regula també quins sectors -i de quina manera i a proposta de quines institucions- cobriran la resta de les vocalies (article 6.1 dels Estatuts). De manera semblant opera l'article 7 dels Estatuts en relació amb el Consell d'Administració.

<sup>481</sup>.- Article 5.1.b) de la Llei en relació al Consell General i article 6.1.b) en relació al Consell d'Administració.

## 6. El Patronat Catalunya Món.

El Patronat Catalunya Món fou creat l'any 2007 en el marc del procés d'evolució del Patronat Català Pro Europa, creat al seu torn l'any 1982. Convé, per tant, abordar en primer lloc, el precedent amb l'origen i evolució del Patronat Català Pro Europa, per passar, a continuació, a analitzar la creació, naturalesa jurídica i funcions del Patronat Catalunya Món.

### A) El precedent: origen i evolució del Patronat Català Pro Europa.

En una data tant primerenca des de la restauració de la Generalitat com és l'any 1982, als dos anys de la primera legislatura Pujol i quatre anys abans de l'adhesió d'Espanya a les llavors Comunitats Europees, el Govern de la Generalitat va procedir, mitjançant el Decret 237/1982, a la creació del **Patronat Català Pro Europa**<sup>482</sup>. La perspectiva que va portar a la creació del Patronat responia a un doble paràmetre: d'una banda, i malgrat no tenir competències directes en relació amb el procés d'integració d'Espanya en les Comunitats Europees, la Generalitat estava, sense dubtes, interessada en seguir aquest procés, preveure les conseqüències que se'n podrien generar pels interessos catalans i difondre qualsevol informació útil per aquests interessos; d'altra banda, aquestes preocupacions sobre la integració d'Espanya a Europea eren compartides per un ampli ventall d'institucions públiques i privades, de caràcter acadèmic o de caràcter econòmic (Universitats, Cambres de Comerç o Caixes d'Estalvis)<sup>483</sup>. Aquests interessos compartits -que expressaven també un arrelat europeisme en la societat catalana- fonamentaven les finalitats del Patronat en el sentit de promoure i coordinar activitats de documentació, informació i estudi i altres relacionades amb les Comunitats Europees i la integració d'Espanya en les mateixes; en definitiva, promoure i divulgar l'europeisme.

Entenem que és rellevant situar això en el seu context històric i posar en relleu que en aquella època, juntament amb la creació del Patronat Català Pro Europea, es plantejaria també la creació del Consorci de Promoció Turística de Catalunya o del COPCA. Tots aquests consorcis tenien un element addicional de gran importància i que estava en l'esperit mateix de la seva creació: el d'afavorir la col·laboració publicoprivada i articular la participació dels administrats o, en general, de la societat civil, és a dir, dels més diversos interessos socials i econòmics, en les accions de l'Administració de la Generalitat. Aquesta és clarament una peculiaritat -i una autèntica aposta- en el plantejament inicial de l'Administració institucional de la Generalitat, per bé que des de la doctrina es considera més discutible la utilització de la

---

<sup>482</sup> - DOGC 249, de 13 d'agost de 1982. La idea de crear el Patronat per tal de sumar esforços de les diverses institucions responia a una recomanació continguda en el *Llibre Blanc sobre les conseqüències de l'adhesió sobre l'economia catalana* elaborat per l'Institut d'Investigacions Econòmiques del Departament d'Economia i Finances [vid., en aquest sentit, C. GARCÍA SEGURA, "L'acció exterior catalana envers l'Europa comunitària", a F. MORATA (dir.), *20 anys de Catalunya a la Unió Europea*, Patronat Català Pro Europa – Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona 2006, p. 21].

<sup>483</sup> - Vid., en aquest sentit, la justificació del preàmbul del Decret 237/1982. Les institucions interessades eren les Universitats catalanes (Universitat de Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona i Universitat Politècnica de Catalunya), la Cambra Oficial de Comerç, Indústria i Navegació de Barcelona, la Caixa d'Estalvis i Mont de Pietat de Barcelona, la Caixa d'Estalvis de Catalunya, la Caixa d'Estalvis de Sabadell, l'Escola d'Administració i Direcció d'Empreses (ESADE) i l'Institut d'Estudis Superiors d'Empresa (IESE). A aquestes institucions s'hi van incorporar l'any 1989 l'Associació Catalana de Municipis, la Federació de Municipis de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona (vid. Decret 192/1989, d'1 d'agost, DOGC 1180, d'11 d'agost de 1989).



solució de la personificació subjectiva pròpia de l'Administració institucional com una fórmula per canalitzar la participació de la societat civil <sup>484</sup>.

Així mateix, es pot considerar també que aquest important vincle amb la idea europea, personificat en el Patronat Català Pro Europa, era, a fi de comptes, un vincle que estava fora del Govern i que, malgrat els esforços fets, no va acabar de permeabilitzar prou en el Govern de la Generalitat, on cada departament acabaria anant durant molt de temps pel seu compte en la relació amb Europa <sup>485</sup>.

L'adhesió d'Espanya a les Comunitats Europees l'1 de gener de 1986 constituí un element important de canvi en l'enfocament i les activitats del Patronat, en el sentit d'aprofundir en la línia de sensibilització europeista però també d'influir en el desenvolupament del projecte europeu vetllant per la defensa dels interessos de Catalunya; és a dir, convicció europeista sí, però també exercici del paper de *lobby*. Això i l'entrada de noves entitats en el Patronat varen portar a la primera adaptació de la configuració del Patronat Català Pro Europa, que es va dur a terme mitjançant el Decret 55/1988, d'11 de febrer <sup>486</sup>. Si més no, aquest Decret i els Estatuts de Funcionament i Règim Intern del Patronat -que es varen aprovar paral·lelament- signifiquen una inicial clarificació de la naturalesa jurídica del Patronat considerant-lo com “una entitat que té caràcter consorcial dotada de personalitat jurídica pròpia, sotmesa a l'ordenament jurídic amb durada indefinida”. En la mateixa línia, el Decret 291/1992 i el Decret 154/2005, que aproven textos refosos dels Estatuts del Patronat, estableixen clarament que aquesta entitat consorcial estaria “sotmesa a l'ordenament jurídic públic” <sup>487</sup>.

Pel que fa als **òrgans de govern del Patronat**, el Decret 55/1988 va establir-ne dos, el Ple i el President. El Ple estaria format per representants de les entitats participants, tant de caràcter acadèmic com de caràcter financer, sota la Presidència del mateix President de la Generalitat i on la Generalitat de Catalunya disposaria d'un nombre de vots igual al del conjunt de vocals representants d'institucions econòmiques; el que significava que la resta de vocals, representants de les institucions acadèmiques, veien valoritzada la seva participació <sup>488</sup>. En tot cas, també s'establí que el President tindria vot de qualitat. Es preveia, així mateix, la figura del Secretari General del Patronat i del Director Executiu. Per últim, hi hauria un Consell Consultiu del Patronat i es podrien constituir les Comissions tècniques que fossin convenients. Tanmateix, la regulació fixada l'any 1988 fou derogada l'any 1992 quan, mitjançant el Decret 291/1992, es van refondre en una única disposició totes les normes que regulaven el Patronat i els seus Estatuts de Funcionament i Règim Intern, mantenint-se les seves funcions així com la mateixa estructura orgànica i les seves especials característiques <sup>489</sup>. Noves i continuades incorporacions al Patronat i altres modificacions parcials <sup>490</sup> van

<sup>484</sup> - Vid. T. FONT LLOVET, “La administración institucional de las Comunidades Autónomas ..”, *op. cit.*, p. 322.

<sup>485</sup> - Com deia Anna Terrón, que fou Secretària General del Patronat Català Pro Europa de febrer de 2004 a desembre de 2007, a A. TERRÓN CUSÍ, “Catalunya després del nou Tractat de la Unió Europea”, *Converses*, Fundació Catalunya Europa, gener 2009, p. 7.

<sup>486</sup> - DOGC 970, de 25 de març de 1988. En aquests nous Estatuts ja es va preveure que per al compliment de les seves finalitats, el Patronat podria establir delegacions (article 3).

<sup>487</sup> - Article 1 del Estatuts, tant en el text refós de 1992 com en el text refós de l'any 2005, als que ens referirem immediatament.

<sup>488</sup> - Articles 7 i 11 dels Estatuts aprovats pel Decret 55/1988.

<sup>489</sup> - Modificacions que van venir ocasionades pels canvis que necessàriament s'havien de fer al acordar-se la incorporació com a nou membre del Patronat de la Universitat Pompeu Fabra (Decret 291/1992, de 14 de desembre, DOGC 1687, de 28 de desembre de 1992). D'altra banda, la Universitat Ramon Llull s'hi va incorporar l'any 1994 (Decret 171/1994, de 14 de juny, DOGC 1925, de 25 de juliol de 1994); la Universitat

acabar, com a darrera modificació, amb un nou text refós dels Estatuts aprovat mitjançant el Decret 154/2005<sup>491</sup>, sense canvis substantius respecte de la regulació anterior tant pel que fa a la naturalesa jurídica com pel que fa a les funcions i a l'estructura<sup>492</sup>.

Més enllà d'aquestes consideracions sobre l'estatut jurídic del Patronat Català Pro Europa, el que ens interessa posar en relleu és que una de les fites més rellevants, tant del Patronat com de l'acció de Catalunya davant les llavors Comunitats Europees, fou l'obertura de la **delegació del Patronat a Brussel·les** l'any 1986. L'obertura d'una oficina d'aquest tipus per part del Patronat permetia, com ja hem dit, obviar les prevencions del Govern espanyol en relació a l'acció exterior de les Comunitats Autònomes, ja que no era pròpiament l'administració autonòmica qui obria l'oficina sinó, en aquest cas, un consorci públic en el que també participaven altres entitats públiques i privades, a més de la Generalitat. De fet, aquest model es va estendre a d'altres Comunitats Autònomes<sup>493</sup> i així ho va reconèixer i va acabar validant-lo legalment el Tribunal Constitucional en la seva ja citada Sentència 165/1994 on, arran del conflicte relatiu a l'oficina del Govern basc a Brussel·les, va afirmar la seva constitucionalitat tot dient que, en relació amb les Comunitats Europees, les diverses Comunitats Autònomes *“han establecido esos medios de seguimiento y comunicación mediante diversas fórmulas: bien mediante la creación de fundaciones, bien a través de entes públicos adscritos a una consejería, bien mediante sociedades anónimas de capital público”*<sup>494</sup>.

Al marge d'aquesta cobertura constitucional, val a dir també que el reconeixement legal d'aquests medis de seguiment -via oficines de les Comunitats Autònomes- resulta absolutament fragmentari en el nostre ordenament jurídic pel que fa a les qüestions relatives al personal, a la representació i funció que duen a terme i a les relacions amb l'Administració de l'Estat. De fet, només en el marc de la ja citada *Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas* (CARCE, avui CARUE) se les contempla de manera expressa i se'n preveu, fins i tot, un especial règim en matèria de Seguretat Social i assistència sanitària<sup>495</sup>.

---

Oberta de Catalunya l'any 1995 (Decret 340/1995, d'11 d'octubre, DOGC 2155, de 17 de gener de 1996) i la Universitat Internacional de Catalunya l'any 1999 (Decret 88/1999, de 23 de març, DOGC 2859, de 31 de març de 1999). Aquest procés de noves incorporacions continuaria per part d'altres Universitats, públiques i privades, d'Ajuntaments i Diputacions, així com per part de les Cambres de Comerç i de les entitats financeres, arribant a figurar com a Membres del Patronat fins a quaranta-vuit entitats públiques i privades.

<sup>490</sup>.- Per exemple, el Decret 418/2004, de 2 de novembre (DOGC 4253, de 4 de novembre de 2004).

<sup>491</sup>.- Decret 154/2005, de 12 de juliol (DOGC 4431, de 21 de juliol de 2005) que derogava el Decret 291/1992.

<sup>492</sup>.- En tot cas, s'estableix d'una manera més clara de com s'havia establert anteriorment el concepte de que la Generalitat en el Ple del Patronat disposaria d'un nombre de vots igual al de la resta de membres del Ple (article 11 dels Estatuts refosos l'any 2005).

<sup>493</sup>.- Vid., en general, L. BADIELLO, “La representació regional en Bruselas: evolución, funciones y perspectivas”, a F. MORATA (ed.) *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia 2004, pp. 327-368.

<sup>494</sup>.- Fonament Jurídic Quart de la STC 165/1994.

<sup>495</sup>.- Així, per exemple, per un costat, se les menciona com a interlocutores de la *Consejería para Asuntos Autonómicos* de la Representació Permanent d'Espanya en l'Acord pertinent de la CARCE i en el Decret 2105/1996, de 20 de setembre (BOE de 21 de setembre de 1996), de creació d'aquesta figura; i, per un altre costat, hi ha l'Acord d'11 de desembre de 1997 de la CARCE sobre Seguretat Social i assistència sanitària de les persones que presten el seus serveis en les Delegacions i Oficines de les Comunitats Autònomes a Brussel·les (BOE de 2 d'abril de 1998).

Aquesta situació de presència de Catalunya davant les Comunitats Europees a través de l'oficina del Patronat Català Pro Europa va experimentar un primer salt qualitatiu rellevant quan, després de l'aprovació del ja citat Decret 156/2003, de regulació de les oficines de la Generalitat a l'exterior, es va procedir -ja en el període del Govern Maragall i amb una nova empenta política- a l'establiment de la **Delegació del Govern de la Generalitat a Brussel·les** per tal de dur a terme la representació, defensa i promoció dels interessos de Catalunya davant les institucions europees i a la que ja ens hem referit en el Capítol III <sup>496</sup>. Com ja hem dit abans, amb la creació d'aquesta Delegació es va iniciar un procés de confusió i solapament amb el Patronat Català Pro Europa.

En aquest sentit, val a dir, a més, que no és fins el text refós dels Estatuts del Patronat de 2005 -als que ens acabem de referir- que es va incorporar, per primer cop, el reconeixement de l'existència de l'oficina del Patronat a la ciutat de Brussel·les <sup>497</sup>. En relació amb aquesta confusió que estem subratllant s'ha d'indicar -com ja hem assenyalat- que en el Decret 314/2004 ja es preveia que la nova Delegació del Govern exerciria les seves funcions amb el suport material i l'assessorament tècnic del Patronat Català Pro Europa, a més de preveure que la persona titular de la Delegació seria, al mateix temps, la persona titular de la secretaria general del Patronat <sup>498</sup>. Es començava a donar, doncs, un procés que podríem qualificar com de "governamentalització" de la presència de Catalunya davant la Unió Europea que, indiscutiblement, cal interpretar i valorar de manera positiva, ni que va tenir conseqüències evidents pel Patronat Català Pro Europa.

En efecte, la creació de la Delegació del Govern de la Generalitat va implicar, d'entrada, una certa reorientació de les tasques del Patronat en el sentit que passaria a la promoció de la visió d'Europa com un nivell polític i administratiu més, fomentant l'elaboració de propostes polítiques útils per a Catalunya i l'anàlisi i seguiment dels processos politicoadministratius comunitaris, així com la coordinació de polítiques de les diferents administracions i agents econòmics i socials. Com assenyala García Segura, això l'acabà transformant i, de ser un instrument d'apropament d'Europa a la societat civil catalana, va passar a ser un instrument més de suport i una autèntica peça clau en la formulació de la política europea del Govern de la Generalitat <sup>499</sup>. En la pràctica, la realitat fou que aquest procés acabà comportant la pèrdua de gran part dels elements de promoció i difusió de la idea europeista per part dels actors més significatius del món acadèmic, econòmic i social i, finalment, conduiria a la desaparició del Patronat.

Aquesta etapa final del Patronat Català Pro Europa té lloc ja en el període del Govern Montilla i respon tant a la potenciació -a partir de les disposicions de l'Estatut d'autonomia i, concretament, del seu article 192- de la Delegació del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea, com al fet de la separació institucional que es va fer en aquest període entre l'acció exterior de la Generalitat i les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea, a la que ja ens hem referit en el Capítol II. Així, el Decret 631/2006, que establia la Secretaria per a la Unió Europea i fixava que la persona que en fos la titular seria també la titular de la Delegació del

<sup>496</sup> - Creació que es va fer mitjançant el també ja citat Decret 314/2004.

<sup>497</sup> - L'article 3 dels Estatuts refosos (Decret 154/2005) establia que "[E]l Patronat té la seva seu a la ciutat de Barcelona com també una oficina a la ciutat de Brussel·les".

<sup>498</sup> - Sent nomenada Anna Terrón Cusí per exercir aquests dos càrrecs (vid. el Decret 334/2004, de 20 de juliol, pel qual es nomena la senyora Anna Terrón i Cusí delegada del Govern de la Generalitat a Brussel·les, DOGC 4180, de 22 de juliol de 2004).

<sup>499</sup> - C. GARCÍA SEGURA, "L'acció exterior catalana envers ..", *op. cit.*, pp. 22-23.

Govern de la Generalitat davant la Unió Europea <sup>500</sup>, preveia també que, provisionalment, seguiria sent d'aplicació el previst en l'anterior Decret 314/2004 en el sentit de que les funcions de la Delegació del Govern de la Generalitat es durien a terme amb el suport material i l'assessorament tècnic del Patronat Català Pro Europa.

El pas lògic de continuació d'aquesta dinàmica i de desplegament de l'estructura de la nova Secretaria per a la Unió Europea passava per l'adscripció a aquesta Secretaria de determinades unitats administratives i del personal que prestava serveis al Patronat, tant a la seva seu a Brussel·les com en l'àmbit territorial de Catalunya. Això comportava també que l'Administració de la Generalitat es subrogués en els drets i les obligacions laborals vigents en relació amb tot aquest personal i amb els mitjans materials del Patronat. Tot això es va fer mitjançant el Decret 157/2007, de 24 de juliol <sup>501</sup>, que, en definitiva, establia legalment que la Secretaria per a la Unió Europea exerciria les seves competències a través dels mitjans personals i materials que se li adscriuïen i que fins llavors depenien del Patronat Català Pro Europa.

### **B) Creació, naturalesa jurídica i funcions del Patronat Catalunya Món.**

Aquesta situació de progressiva desaparició del Patronat Català Pro Europa es va culminar, finalment, amb el Decret 273/2007, d'11 de desembre <sup>502</sup>, que, d'una manera un pèl confusa, va establir, d'una banda, la modificació dels Estatuts del Patronat Català Pro Europa per tal d'adequar-los a la nova organització del Govern de la Generalitat; i, d'altra banda, va acordar el canvi de denominació del Patronat Català Pro Europa per esdevenir **Patronat Catalunya Món** <sup>503</sup>. Al nostre entendre el plantejament -dins d'aquesta certa confusió tecnicojurídica-, era meridianament clar: la desaparició del Patronat Català Pro Europa, forçada per la governamentalització de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea, no tenia perquè comportar la dilució del valor afegit que significava la suma d'institucions públiques i privades que fins llavors n'havien format part i, per tant, es podia intentar mantenir la continuïtat d'aquest esperit i d'aquesta col·laboració publicoprivada, per bé que amb altres finalitats, ja no estrictament relacionades amb la Unió Europea i el projecte europeista; això es feu, doncs, amb l'establiment d'aquest nou Patronat Catalunya Món, que podríem qualificar com a resultat d'una mena de successió entre entitats jurídiques.

En efecte, l'element clau en aquest manteniment de l'estructura d'un **Patronat** és, precisament, el de la presència d'una àmplia diversitat d'entitats públiques i privades; a més de la Generalitat, participen en el Patronat Catalunya Món -com ho feien en el Patronat Català Pro Europa- els Ajuntaments de les quatre capitals catalanes, les quatre diputacions, totes les Universitats, públiques i privades, altres entitats associatives i d'estudis superiors, així com les diferents Caixes de tot Catalunya i les diferents Cambres de Comerç, totalitzant fins a quaranta-vuit entitats Membres <sup>504</sup>.

<sup>500</sup>.- Com ja hem dit abans, donant continuïtat a l'anterior secretària general del Patronat Català Pro Europa i Delegada del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea fou designada Secretària per a la Unió Europea Anna Terrón Cusí (Decret 635/2006, de 27 de desembre, DOGC 4789, de 29 de desembre de 2006).

<sup>501</sup>.- DOCG 4934, de 26 de juliol de 2007. Els mitjans personals i materials que s'adscriuïen i les condicions en què ho farien es van establir en un Acord entre l'Administració de la Generalitat i el Patronat Català Pro Europa.

<sup>502</sup>.-DOGC 5030, de 17 de desembre de 2007.

<sup>503</sup>.- Article 1 del Decret 273/2007.

<sup>504</sup>.- Vegis la llista de Membres en l'article 4 dels Estatuts.

La nova finalitat d'aquest Patronat Catalunya Món es defineix com la “d'organitzar a Catalunya activitats i prestar serveis relacionats amb la difusió a la societat civil catalana dels coneixements i la informació necessaris per promoure la seva internacionalització”<sup>505</sup>. És, per tant, una funció més de sensibilització que no directament de suport a la internacionalització que, com hem dit abans, i pel que fa a les relacions comercials i les inversions estrangeres, du a terme l'Agència ACCIÓ. En tot cas, atenent una mica al caràcter eteri d'aquestes finalitats, està per veure encara el desenvolupament i potencialitat que pot acabar assolint el Patronat Catalunya Món, si més no per comparació amb la presència i activitats que havia mantingut l'anterior Patronat Català Pro Europa.

A partir d'aquestes finalitats genèriques, l'article 2 dels Estatuts del Patronat concreta una àmplia gamma de funcions, entre les quals creiem pertinent subratllar la de “assessorar les administracions catalanes” ja que, en aquesta mesura, participa també o, si més no, incideix - en els termes emprats en el ja citat Decret 42/2008- en el disseny, planificació i execució de l'acció exterior de la Generalitat. Com a mínim, aquesta funció és la que va fonamentar l'activitat del Patronat en la preparació de l'avantprojecte de Pla de l'Acció Exterior del Govern de Catalunya 2010-2015, al que ja ens hem referit en el Capítol I.

La naturalesa jurídica del Patronat es manté com anteriorment en el sentit de que és “una entitat de caràcter consorcial dotada de personalitat jurídica pròpia sotmesa a l'ordenament jurídic públic amb una durada indefinida”<sup>506</sup>. Pel que fa a la seva **estructura orgànica** és crea un Patronat d'Honor, a més del Ple i de la Presidència, i es preveu també un Consell Consultiu. En el Patronat d'Honor hi participen representants de totes les entitats membres i està presidit pel President de la Generalitat, mentre que en el Ple només hi participa una representació restringida i representativa de les entitats membres. Responent a l'estricta distribució de l'estructura del Govern de la Generalitat en el moment de la creació del nou Patronat Catalunya Món es va preveure que el president del Patronat seria el membre del Govern amb la titularitat de les competències en l'àmbit exterior -que en aquell moment era el Vicepresident Carod-Rovira- i que hi hauria una vicepresidència que ostentaria la persona responsable de la Secretaria d'Afers Exteriors de la Generalitat. Actualment, el ja citat Decret 325/2011 estableix que el Patronat es relaciona amb l'Administració de la Generalitat mitjançant el Departament de la Presidència<sup>507</sup>. En qualsevol cas, també es preveu en els Estatuts que, en el Ple, la Generalitat disposa d'un nombre de vots igual al de la resta de membres<sup>508</sup>.

Finalment, cal indicar que no es contempla que el Patronat Catalunya Món pugui tenir oficines en l'exterior<sup>509</sup>, però això no ha estat obstacle per a que, en el poc temps que porta en funcionament, el Patronat hagi generat a l'exterior una mena d'antenes o plataformes de projecció al servei de les institucions i la societat civil catalana. Aquestes antenes s'han creat, en forma d'Observatoris Catalunya Món (*Catalan Observatory*), en col·laboració amb Universitats molt prestigioses d'arreu del món. Actualment n'hi ha quatre d'aquest observatoris, creats per acords amb la *London School of Economics and Political Sciences*,

<sup>505</sup> - Article 2 dels Estatuts.

<sup>506</sup> - Article 1 dels Estatuts.

<sup>507</sup> - Disposició Addicional Quarta del Decret 325/2011.

<sup>508</sup> - Vid. articles 7 a 12 dels Estatuts.

<sup>509</sup> - L'article 3 dels Estatuts estableix que té la seva seu a Barcelona i que podrà mantenir “altres oficines en el territori de Catalunya”. Té així seus pel territori de Catalunya i ha establert, en els diferents àmbits territorials, uns consells per a la projecció internacional del territori.

amb la *Stanford University* de Califòrnia, amb *SciencesPo*, *Institut d'Études Politiques de Paris* (IEP) i amb la *Georgetown University* de Washington DC.

## 7. L'Institut Ramon Llull.

Ordenem, finalment, l'anàlisi de l'Institut Ramon Llull abordant, en primer lloc, la seva naturalesa jurídica, evolució i funcions, per ocupar-nos, en segon lloc -ni que sigui una institució de base jurídica completament diferent i que no es pot entendre que formi part de l'Administració institucional de la Generalitat-, de fer una breu referència a la naturalesa i funcions de la Fundació Ramon Llull.

### A) Naturalesa jurídica, evolució i funcions de l'Institut Ramon Llull.

La creació de l'Institut Ramon Llull es va formalitzar l'any 2002 amb la celebració d'un Conveni de col·laboració, de 5 d'abril de 2002, entre la Generalitat de Catalunya i la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. El punt de partida d'aquest Conveni de col·laboració era el reconeixement de la llengua catalana com element fonamental de la identitat i d'un patrimoni cultural compartit per Catalunya i les Illes Balears des de feia gairebé vuit segles i que les dues parts havien arribat a l'acord de "compartir els seus esforços per impulsar la projecció exterior de la llengua catalana i de la cultura que s'hi expressa a fi de contribuir a llur millor difusió arreu del món"<sup>510</sup>.

Aquest Conveni es fonamentava, jurídicament, en les previsions de l'article 145.2 de la Constitució espanyola que permet la celebració de convenis de col·laboració entre Comunitats Autònomes. Amb aquesta habilitació legal, l'article 27.1 del llavors vigent Estatut d'autonomia preveia la possibilitat de celebració d'aquests convenis per a la "gestió i prestació de serveis propis corresponents a matèries de la seva competència exclusiva", establint-se, procedimentalment, que aquests acords haurien d'ésser aprovats pel Parlament de Catalunya i comunicats a les Corts Generals<sup>511</sup>. D'acord amb aquest preceptes, els dos Parlaments afectats -el de Catalunya i el de les Illes Balears, de conformitat amb el seu Estatut- van aprovar el conveni de col·laboració i aquest fou comunicat a les Corts Generals, que tenien la potestat -que no varen exercir- de considerar-lo com acord de cooperació en el sentit de l'article 145.2, *in fine*, de la Constitució, supòsit en el qual hagués estat necessària l'autorització prèvia de les Corts Generals. Ha de quedar clar, per tant, que, a diferència de les altres entitats a les que ens hem referit en aquest Capítol, l'Institut Ramon Llull no es configura sobre la base de l'estatut jurídic de l'empresa pública catalana ni com un òrgan o entitat dependent d'un departament de l'Administració de la Generalitat i, per tant, estrictament, no forma part de l'Administració institucional de la Generalitat.

D'altra banda, a més, aquella voluntat que hem subratllat de facilitar la participació del sector privat en col·laboració amb el sector públic no es tradueix tant directament en la creació de l'Institut Ramon Llull, ja que aquest troba directament el seu origen en un conveni de col·laboració entre Comunitats Autònomes. El que no serà obstacle, evidentment, a la col·laboració funcional amb entitats de caire científic i cultural i a la participació en els òrgans

<sup>510</sup> .- Vid. les manifestacions preambulars del Conveni, publicat mitjançant resolució del Departament de la Presidència de la Generalitat en el DOGC 3631, de 8 de maig de 2002.

<sup>511</sup> .- De manera semblant al que també establia l'article 17.1 del llavors vigent Estatut d'autonomia de les Illes Balears (Llei orgànica 2/1983, de 25 de febrer, BOE d'1 de març de 1983).

de govern de l'Institut de representants d'entitats de tipus divers del món cultural i científic català, començant per l'Institut d'Estudis Catalans.

L'Institut Ramon Llull es va establir, doncs, com una entitat de dret públic de caràcter associatiu que tenia per objecte la projecció exterior de la llengua catalana i de la cultura que s'hi expressa, i que adoptava la forma jurídica de consorci en el que hi participen la Generalitat de Catalunya i la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. En conseqüència, el Conveni de col·laboració aprovava també els Estatuts de l'Institut Ramon Llull que havien de regir el nou Institut, juntament amb la normativa interna que els seus òrgans de govern aprovessin i la resta de disposicions de l'ordenament jurídic que resultessin aplicables. L'article 1 dels Estatuts estableix el seu caràcter de consorci, amb personalitat jurídica pròpia i sense ànim de lucre, integrat inicialment, amb caràcter voluntari, per les administracions de la Generalitat de Catalunya i de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

Aquesta naturalesa originària d'institució pactada per acord de dos governs autonòmics, més que no pas la seva activitat funcional, explica també que la creació i l'evolució subsegüent de l'Institut s'hagi vist afectada per consideracions de caràcter polític i per determinats canvis polítics en el Govern de les Illes Balears. En aquest sentit, n'hi ha prou en indicar, d'una banda, que la Generalitat Valenciana, de bell antuvi, ja no va voler participar en el procés de creació de l'Institut, del que sempre s'ha mantingut aliena i, d'altra banda, que la Comunitat Autònoma de les Illes Balears es va separar de l'Institut l'any 2004, reincorporant-s'hi l'any 2008. Al marge de la negativa valenciana, el procés de retirada i retorn de les Illes Balears va comportar les corresponents modificacions jurídiques, tant de la naturalesa com de l'instrument jurídic creador de l'Institut Ramon Llull.

Així, després que el Govern de les Illes Balears va aprovar el 25 de juny de 2004 la separació de la seva Comunitat Autònoma de l'Institut Ramon Llull, el Govern de la Generalitat, a proposta del Patronat i del Consell de Direcció de l'Institut, va aprovar el 26 d'abril de 2005 uns nous Estatuts de l'Institut, deixant sense efectes els que havien estat aprovats en el Conveni de col·laboració de l'any 2002<sup>512</sup>. Amb aquests nous Estatuts, l'Institut Ramon Llull mantenia la seva naturalesa jurídica de **consorci**, però quedava integrat exclusivament per l'Administració de la Generalitat de Catalunya i l'Institut d'Estudis Catalans (IEC)<sup>513</sup> i, per tant, seguiria existint, però la seva existència ja no es basava en un conveni de col·laboració entre dues Comunitats Autònomes. Aquí es podia plantejar, a més, un nou aspecte relacionat amb la naturalesa jurídica de l'Institut d'Estudis Catalans, reconegut oficialment des de l'any 1976, quan el Reial Decret 3118/1976, del 26 de novembre, atorgà "reconeixement oficial a l'Institut d'Estudis Catalans com a corporació acadèmica, científica i cultural [...], l'àmbit d'actuació de la qual s'estendrà a les terres de llengua i cultura catalanes"<sup>514</sup>. Legalment es va completar aquest reconeixement mitjançant la Llei 8/1991, de 3 de maig, sobre l'autoritat lingüística de l'Institut d'Estudis Catalans<sup>515</sup> però, en qualsevol cas, es tracta d'una entitat de

<sup>512</sup> .- Vid. la Resolució CLT/1940/2005, de 6 de juny, per la qual es dona publicitat a l'Acord del Govern de la Generalitat de 26 d'abril de 2005, pel qual s'aproven els Estatuts de l'Institut Ramon Llull (DOGC 441, de 28 de juny de 2005).

<sup>513</sup> .- Article 1.2 dels nous Estatuts.

<sup>514</sup> .- Vid. Reial Decret 3118/1976, de 26 de novembre (BOE de 21 de gener de 1977). Posteriorment, un Conveni amb l'Ajuntament i amb la Diputació de Barcelona, de 12 de juliol de 1977, refeia el Conveni del 1931 confirmant l'autonomia institucional de l'IEC que, des de 1980, ha vist garantida la seva sostenibilitat financera al estar incorporat en els pressupostos de la Generalitat.

<sup>515</sup> .- DOGC 1440, de 8 de maig de 1991.

naturalesa juridicoprivada que es regeix per uns Estatuts i no es pot qualificar com una entitat de dret públic.

Ara bé, nous canvis polítics en el Govern de les Illes Balears <sup>516</sup> varen portar a l'adopció d'un nou **Conveni de col·laboració entre la Generalitat de Catalunya i la Comunitat Autònoma de les Illes Balears** per tal fer efectiva una nova modificació dels Estatuts de l'entitat, amb la conseqüent reincorporació d'aquesta Comunitat Autònoma a l'Institut i la correlativa adhesió als Estatuts <sup>517</sup>. Això comportà, d'un banda, la posada en marxa, per segona vegada en poc més de sis anys, del procediment previst en l'article 145.2 de la Constitució i en els correlatius articles dels nous Estatuts d'autonomia de Catalunya i de les Illes Balears <sup>518</sup>; i, d'altra banda que, de nou, l'Institut Ramon Llull passava a estar integrat, amb caràcter voluntari, per l'Administració de la Generalitat de Catalunya i per l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears <sup>519</sup>. Resulta obvi que, no sols en termes polítics, sinó també en termes juridicoadministratius quedava més ben resolta l'articulació jurídica de l'Institut Ramon Llull i es deixava a l'Institut d'Estudis Catalans al marge de la creació e integració jurídica de l'Institut Ramon Llull però no, evidentment, de les seves activitats funcionals.

Tal com estableix l'article 4.1 del Estatuts actualment vigents, l'Institut Ramon Llull té com a finalitat

“la projecció exterior de la llengua catalana i de la cultura que s'hi expressa en totes les seves modalitats, matèries i mitjans d'expressió, així com la seva difusió i l'ensenyament fora del domini lingüístic tenint en compte totes les seves modalitats i variants”.

Amb lleugeres variants aquesta és també la finalitat ja prevista en els primers Estatuts aprovats en el Conveni de col·laboració de l'any 2002. El rellevant, als nostres efectes, és que es confereix a l'Institut la competència de la “projecció exterior” de la llengua i cultura catalanes que, de conformitat amb l'article 127.1.d) de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, és una competència exclusiva de la Generalitat <sup>520</sup>. En aquest sentit resulta també pertinent referir-se -com ja hem fet en el Capítol I- a l'article 6.4 de l'Estatut d'autonomia, que estableix que la Generalitat ha de promoure la comunicació i la cooperació amb les altres comunitats i els altres territoris que comparteixen patrimoni lingüístic amb Catalunya, preveient-se diverses fórmules jurídiques d'articular aquesta cooperació, i l'article 50.3 que, en relació a la llengua catalana, preveu també que les polítiques de foment del català s'han d'estendre al conjunt de l'Estat, a la Unió Europea i a la resta del món.

<sup>516</sup> .- Quan en les eleccions autonòmiques de 2007 el Govern del President Francesc Antic, socialista, va substituir al de Jaume Matas, del Partit Popular. En aquest ordre d'idees cal indicar també que, malgrat el recent canvi polític derivat de les eleccions autonòmiques de maig de 2011, el nou Govern de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears -de nou del Partit Popular- ha declarat la seva voluntat de romandre com a membre de l'Institut Ramon Llull (vid. *El País* de 26 de juliol de 2011).

<sup>517</sup> .- Vid. la Resolució VCP/295/2008, de 30 de setembre, per la qual s'ordena la publicació del Conveni de col·laboració entre la Generalitat de Catalunya i la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (DOGC 5231, de 8 d'octubre de 2008).

<sup>518</sup> .- Article 178 pel que fa al nou Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, que ha reduït la participació del Parlament de Catalunya a ser-ne informat, quan en l'Estatut anterior havia d'aprovar el conveni de col·laboració.

<sup>519</sup> .- Article 1.2 dels nous Estatuts.

<sup>520</sup> .- Aquest article 127.1.d) estableix que correspon a la Generalitat la competència exclusiva, entre altres, de “[L]a projecció internacional de la cultura catalana”.



D'altra banda, cal fer una breu menció als **òrgans de direcció** de l'Institut, configurats per una Junta Rectora -que substitueix a l'inicial Patronat-, un Consell de Direcció i la Direcció. La Junta Rectora està composta de quatre representants o alts càrrecs dels dos Governos de cadascuna de les Comunitats Autònomes consorciades, de tres representants de l'Institut d'Estudis Catalans, de tres representants de la Xarxa d'Universitats Joan Lluís Vives, de la persona titular del deganat de la Institució de les Lletres Catalanes, del president de l'Institut d'Estudis Balearics i del director de l'Institut <sup>521</sup>.

Amb l'emparament legal indicat, l'Institut Ramon Llull desenvolupa un seguit de funcions de promoció de la llengua i cultura catalanes, fonamentalment a l'exterior, que el porten a organitzar un àmplia gamma d'activitats diverses i, quan s'ha considerat necessari, l'han portat també a crear delegacions a l'exterior <sup>522</sup>. En aquest sentit, cal indicar que l'Institut ha establert, en els últims anys, oficines fora del domini lingüístic català, concretament a Berlín, Londres, Nova York i París. Aquestes quatre oficines s'han obert entre els anys 2008 i 2009 i s'han establert -per raons d'eficiència, operativitat i coordinació- a la seu de les mateixes Delegacions del Govern de la Generalitat en aquestes quatre ciutats <sup>523</sup>. Aquest element resulta rellevant i significatiu ja que, d'una banda, configura la concreció del plantejament de les Delegacions del Govern de la Generalitat de Catalunya d'agrupar en un sol espai les oficines sectorials del Govern; però, d'altra banda i en el que ara estem referint, ubica en la seu d'una Delegació del Govern de la Generalitat a una institució consorcial com l'Institut Ramon Llull en la que, a més de l'Administració de la Generalitat, hi participa l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, el que no deixa de ser, com a mínim, d'una certa atipicitat.

L'objectiu d'aquestes oficines a l'exterior és, fonamentalment, l'objectiu de l'Institut, és a dir, la projecció exterior de la llengua i cultura catalanes i, a tal efecte, les oficines tenen la funció concreta de crear xarxes de contactes per dur a terme les activitats de projecció i promoció en les millors condicions possibles, amb la col·laboració dels agents culturals locals, els equipaments i les universitats de la ciutat i del país on s'han establert, fent així mateix que les activitats tinguin la màxima visibilitat en els mitjans de comunicació del país en qüestió. En les Memòries de l'Institut corresponents als exercicis 2008 i 2009 es recull, en aquest sentit, un ampli llistat de les xarxes, contactes i activitats dutes a terme i organitzades per les corresponents oficines <sup>524</sup>.

Caràcter especial té l'anomenat **“Espai Llull” a l'Alguer**, configurat com una mena d'equipament de l'Institut en la ciutat sarda on també s'estén el domini lingüístic català, i que es pretén que constitueixi una mena de seu institucional de la Generalitat i de l'Institut Ramon

---

<sup>521</sup> - Article 6.1 dels Estatuts.

<sup>522</sup> - El mateix article 4.3 dels seus Estatuts preveu aquesta possibilitat de creació de delegacions a l'exterior (apartat a).

<sup>523</sup> - Tal com s'explica en la *Memòria de l'Institut Ramon Llull 2008* i en la *Memòria de l'Institut Ramon Llull 2009*, la primera oficina a crear-se va ser la de París, a la que va seguir la de Berlín (les dues l'any 2008) i, després la de Londres i la de Nova York (les dues de l'any 2009). El territori d'actuació d'aquesta oficina és, com passa en relació amb la Delegació del Govern de la Generalitat a Nova York, més ampli ja que abasta tota l'Amèrica del Nord (Estats Units, Canadà i Mèxic).

<sup>524</sup> - Vid. totes les Memòries de l'Institut, des de la primera. corresponent al període 2002-2003, disponibles a [http://www.llull.cat/\\_cat/\\_quisom/quisom\\_memories.shtml?seccio=inici&subseccio=memories](http://www.llull.cat/_cat/_quisom/quisom_memories.shtml?seccio=inici&subseccio=memories).

Llull en aquesta ciutat. Aquest Espai Llull es va inaugurar l'any 2009<sup>525</sup> i, de manera semblant al que hem indicat en el Capítol III respecte de la Casa de Perpinyà, el seu tret característic i que el fa peculiar és la pertinença de la ciutat de l'Alguer al domini lingüístic català i la voluntat de configurar l'Espai com un lloc de trobada que permeti promoure la cooperació entre catalans i algueresos en tots els àmbits de la vida social i econòmica, comercial, laboral, lingüístic, cultural, turístic, associatiu i esportiu.

A partir d'aquí, la qüestió de la precisa naturalesa jurídica de l'Espai Llull i la de la seva consideració com una oficina exterior, ja sigui de l'Institut Ramon Llull o de la mateixa Generalitat, és d'una confusió absoluta ja que, d'una manera, al nostre entendre, tècnicament incorrecta, es qualifica l'Espai Llull com la representació de la Generalitat a l'Alguer. Altra cosa és que aquest Espai pugui operar en el futur com a palanca per afavorir la relació institucional i facilitar la celebració d'acords de col·laboració entre la Generalitat de Catalunya, la Regió Autònoma de la Sardènia i l'Ajuntament de l'Alguer però no constitueix una representació institucional de la Generalitat, doncs no té el caràcter de Delegació del Govern, de conformitat amb el que estableix el Decret 42/2008.

### **B) La Fundació Ramon Llull: naturalesa jurídica i funcions.**

Per últim, cal fer una referència a la Fundació Ramon Llull amb seu a Andorra i que està vinculada, però que no s'ha de confondre, amb l'Institut<sup>526</sup>. Es tracta d'una **fundació privada, creada de conformitat amb el dret andorrà**<sup>527</sup>, a iniciativa de l'Institut Ramon Llull i del Govern d'Andorra i de la que formen part els Governaments d'Andorra, el de la Generalitat de Catalunya i el de les Illes Balears; el Consell General dels Pirineus Orientals, el Municipi de l'Alguer i la Xarxa de ciutats valencianes Ramon Llull. La Fundació Ramon Llull es va constituir entre el Govern d'Andorra i l'Institut Ramon Llull el 31 de març de 2008 i el 15 de gener de 2009 s'hi van incorporar el Consell General dels Pirineus Orientals, l'Alguer i l'Associació Xarxa de ciutats valencianes Ramon Llull.

La Fundació Ramon Llull té com a finalitats intensificar l'estudi, la promoció i la defensa de la llengua catalana i fomentar la projecció exterior de la llengua i dels diferents àmbits culturals que s'hi expressen, és a dir, funcions que es solapen plenament amb les de l'Institut Ramon Llull. També vetlla pel compliment de la legislació sobre la llengua, en col·laboració amb d'altres organismes i organitzacions públiques i privades, i ajuda a impulsar les actuacions del Consorci de l'Institut Ramon Llull que coincideixin amb els objectius de la Fundació. Es tracta, per tant, d'una institució que té les mateixes finalitats que l'Institut Ramon Llull i que, instrumentalment, ajuda a impulsar les activitats d'aquest, de tal manera que la seva creació s'explica fonamentalment en termes polítics més que no pas en termes funcionals. En efecte, entenem que del que es tractava era de trobar la fórmula per tal de possibilitar la participació en aquestes activitats d'altres entitats i, particularment, del Govern d'un Estat independent com Andorra i d'un òrgan regional d'un altre Estat, concretament del

<sup>525</sup> - Es va inaugurar el 30 de maig de 2009 pel llavors Vicepresident de la Generalitat, Josep-Lluís Carod Rovira i l'actual Secretari de Govern, Germà Gordó, va visitar-lo i va manifestar la voluntat del nou Govern de donar-hi continuïtat el passat 17 de maig de 2011.

<sup>526</sup> - L'article 4.4 dels Estatuts de l'Institut Ramon Llull estableixen que l'Institut "mantindrà relacions de cooperació i col·laboració amb la Fundació Ramon Llull amb seu al Principat d'Andorra, de la qual n'és patró fundador".

<sup>527</sup> - Vid. l'acta notarial de constitució de la Fundació Ramon Llull i els Estatuts de la Fundació a la seva pàgina web, disponible a <http://www.fundacionramonllull.cat/cat/pagines/estatuts.cfm> consultats el novembre de 2011.

Consell General dels Pirineus Occidentals <sup>528</sup>. Cal recordar, en aquest sentit, que la base jurídica de creació de l'Institut Ramon Llull és un conveni de col·laboració entre Comunitats Autònomes i, per tant, un Estat o una entitat regional d'un altre Estat no hi tenien ni hi tenen cabuda legal; d'aquí la creació de la Fundació Ramon Llull. D'altra banda, la figura jurídica de la fundació privada permet també, probablement, una major eficiència en la gestió financera i administrativa de la projecció exterior de la llengua i cultura catalanes.

El **Patronat** de la Fundació Ramon Llull és el seu màxim òrgan de govern, d'administració i de representació de la Fundació, sense perjudici de les delegacions en altres òrgans que pugui determinar, d'acord amb els seus Estatuts i la legislació vigent. La presidència del Patronat és exercida pel cap de Govern d'Andorra. Tenen la condició de patrons nats els següents: el cap de Govern d'Andorra; el ministre del Govern d'Andorra que tingui atribuïdes les competències de cultura; el president de la Junta Rectora de l'Institut Ramon Llull; els vicepresidents de la Junta Rectora de l'Institut Ramon Llull; el director de l'Institut Ramon Llull; el secretari d'Estat que tingui atribuïdes les competències de cultura del Govern d'Andorra, o la persona que exerceixi el càrrec equivalent; el President del Consell General del Pirineus Orientals; el Síndic de la ciutat de l'Alguer; i també té la condició de patró designat el representant de l'Associació Xarxa de ciutats valencianes Ramon Llull.

---

<sup>528</sup>.- A més, i atesa la negativa a participar-hi del Govern de la Generalitat Valenciana, la Fundació permet donar cobertura i participació a l'Associació Xarxa de ciutats valencianes Ramon Llull formada pels ajuntaments de Sueca, Morella, Gandia i Vinaròs.

## **SEGONA PART**

### **La participació de la Generalitat en els afers de la Unió Europea.**

## CAPÍTOL V

### **La participació del Govern de la Generalitat en la Unió Europea: participació interna a través de les institucions de l'Estat i participació externa a Brussel·les.**

#### **1. Introducció.**

La participació de la Generalitat -com la resta de les Comunitats Autònomes (CCAA)- en la presa de decisions de la Unió Europea ha tingut lloc fins ara, sobretot, a través del govern i l'administració. Aquesta participació s'ha produït, en un primer moment, a través de la intervenció en la fixació de la posició estatal en els òrgans de col·laboració vertical, essent el govern central l'encarregat de la negociació directa a Brussel·les, i posteriorment també formant part de la Delegació espanyola davant els comitès de la Comissió i davant el Consell i els seus grups de treball. En aquest cas, el representant del govern de la Comunitat Autònoma representa a totes les CCAA. La primera s'acostuma a anomenar participació "interna" i la segona, participació "externa". Totes dues són complementàries: des de que s'obre la participació de les CCAA a Brussel·les hi ha dues fases successives, en principi, però també simultànies, d'una mateixa participació en els assumptes europeus. Tant la participació interna com l'externa són formes de participació "indirecta", atès que es du a terme a través de l'Estat. Diferent és el cas de la participació "directa", en la qual la Generalitat actua en nom propi i individualment, com passa en el Comitè de les Regions i a través de la Delegació de la Generalitat davant la Unió Europea. Ens centrarem a continuació en la participació del Govern de la Generalitat: 1) en els comitès de la Comissió; 2) en el Consell i els seus òrgans de treball; 3) en el Comitè de les Regions; 4) en la Delegació del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea (a Brussel·les), la qual s'erigeix en estructura d'enllaç entre la Generalitat (els òrgans centrals) i les institucions i òrgans europeus; i 5) en les tasques de *lobby* davant el Parlament a través de diputats catalans.

L'Estatut d'autonomia de 2006 ha regulat la participació de Catalunya a la Unió Europea de manera novedosa i prolixa (com hem vist en el Capítol I). La regulació estatutària s'ha de situar en un context normatiu precís en el qual cobra sentit, i en el que s'ha de tenir en compte: 1) **l'evolució del Dret comunitari** que va obrint alguns espais a la presència regional en els assumptes europeus, sobretot des del Tractat de la Unió Europea de 1992. El Tractat de Lisboa, que va entrar en vigor l'1 de desembre de 2009, ha incidit sobretot en l'extensió del principi de subsidiarietat, possibilitant la intervenció del Comitè de les Regions i dels parlaments regionals en el seu control. I 2) **el dret intern espanyol**, sobretot, a través dels Acords de la ja citada *Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas* (CARUE, tot i que és més coneguda per l'acrònim precedent CARCE) de 9 de desembre de 2004, els quals han obert la participació de les CCAA en 4 formacions del Consell i en els respectius grups de treball, alhora que han potenciat la figura dels consellers autonòmics en la Representació Permanent d'Espanya davant la Unió Europea (REPER). Aquests acords s'afegeixen al de 1994 i altres posteriors d'àmbit més concret.

#### **2. El fonament de la intervenció dels governs regionals en la presa de decisions de la Unió Europea en el Dret Europeu.**

Encara que per ara el reconeixement d'una major implicació de les regions en la presa de decisions europees es focalitza sobretot en el pla del Dret estatal <sup>529</sup> resulta, però, convenient observar l'aportació del Dret comunitari, en la mesura que ofereix el marc jurídic on s'insereix la participació de les regions europees. En el Dret europeu s'ha produït un progressiu desenvolupament de l'element regional a partir dels anys vuitanta. Com és sabut, l'heterogeneïtat de la qüestió regional a Europa dificulta una solució general <sup>530</sup> i, en principi, correspon a cada Estat membre concretar el seu ordenament constitucional la determinació i organització de les relacions amb la UE (d'acord amb el principi d'autonomia institucional) <sup>531</sup>. Des de 1992 la UE ha anat considerant l'element regional -i local- a través de la previsió de certes vies i instruments per a la participació de les regions en el procés decisorí comunitari, de la qual no ha estat aliena la pressió dels *Länder* alemanys. El TUE des de 1992 dona cabuda com a possibles participants a les reunions del Consell a membres de Governos regionals. En efecte, l'article 16 del TUE (de la versió vigent, donada pel Tractat de Lisboa) es segueix referint al "rang ministerial" del representant de cada Estat, facultat per comprometre al Govern de l'Estat membre al qual representi. A partir d'aquestes disposicions genèriques del Dret europeu, han estat els Estats els que les han omplert de contingut <sup>532</sup>. El Comitè de les Regions també va ser establert en el TUE de 1992. La seva constitució el 1994 va significar una primera fita en la direcció apuntada, de manera que regions i ens locals aconseguen una presència i una forma de participació directa en els assumptes europeus, autònoma dels seus Estats membres. Les regions europees han anat adquirint, doncs, una "individualitat comunitària" <sup>533</sup>.

El Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa de 2004 va suposar un altre tímid pas endavant en el reconeixement de la posició regional a la UE, encara que aquest hagi merescut diferents valoracions als comentaristes <sup>534</sup>. És cert que el Tractat constitucional no

<sup>529</sup> .- M. KEATING, "The European Convention. Debates within the European Regions", en Committee of the Regions, *The local and regional dimension in the European constitutional process*, Luxemburg 2004, p. 11; E. ALBERTÍ ROVIRA, "Les regions dins la nova Unió Europea. El llarg camí cap a una presència directa de les regions dins la Unió Europea", *Autonomies*, núm. 29, 2003, p. 196.

<sup>530</sup> .- A. D'ATENA, en Committee of the Regions, *Procedures for local and regional authority participation in european Policy Making in the Member States*, Luxemburg, 2005, p. 9 ss. S'ha de recordar que dels 27 Estats membres de la Unió, només 8 tenen una forma d'Estat totalment o parcialment composta pel que fa als poders legislatius. En efecte Alemanya, Àustria i Bèlgica són Estats federals; Itàlia i Espanya són Estats políticament descentralitzats; i el Regne Unit, Portugal i Finlàndia reconeixen a determinats territoris autonomia política.

<sup>531</sup> .- El que produeix com efecte una asimetria de posició respecte als assumptes europeus de regions amb poders similars. Vid. F. DOMÍNGUEZ GARCÍA, *Las regiones con competencias legislativas*, Tirant lo Blanch-IEA, València-Barcelona 2005, p. 365.

<sup>532</sup> .- Actualment, participen en el Consell representants d'ens regionals d'Alemanya, Àustria, Bèlgica, Portugal (Açores en alguns grups de treballs), Regne Unit i Itàlia, a més d'Espanya.

<sup>533</sup> .- L. DOMENICHELLI, *Le regioni nella costituzione europea. Elogio delle virtù nascote della consultazione*, Giuffrè, Milà 2007, p. 9.

<sup>534</sup> .- Així, per a Pérez Medina, el tractament de la qüestió regional és considerada com "realment desalentadora", ja que és continuïsta respecte als tractats vigents, el que demostra la falta de voluntat dels Estats, sense que, per altra banda, el mètode convencional emprat per a la seva elaboració hagi tingut efectes destacats sobre el tema (J.M. PÉREZ MEDINA, "Tratamiento de la cuestión regional en el Proyecto de Tratado constitucional de la Unión Europea", *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 4, 2004, p. 1 i 53). També E. ROIG MOLÉS, "La perspectiva regional del debate sobre el futuro de Europa", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 119, 2003, p. 261 ss. Una perspectiva més matisada en M. SOBRIDO PRIETO, "El papel de las regiones en la Constitución Europea", *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 8, 2005, p. 47-48. Per a l'autora, la Constitució Europea suposa per primera vegada una certa retallada a la llibertat estatal per organitzar-se internament: davant la indiferència anterior, la Constitució Europea es preocupa tímidament per l'articulació a nivell intern dels interessos regionals en los assumptes comunitaris, com demostrarien les possibilitats que obre el control del principi de subsidiarietat.

suposa grans avenços respecte a la qüestió regional, com demandaven les regions europees en temes com la seva capacitat per acudir al Tribunal de Justícia -que segueix on era- o l'estatut jurídic del Comitè de les Regions, que no passa a ser una institució. En canvi, no falten novetats plenes de potencialitats respecte a l'extensió de l'abast i el control del principi de subsidiarietat, a més d'altres referències al capítol dels principis generals.

Tot i que el **Tractat de Lisboa de 2007** ha rebaixat la càrrega simbòlica del Tractat constitucional, pràcticament totes les incorporacions d'aquest Tractat constitucional han estat mantingudes en el nou, i per ara, darrer tractat comunitari <sup>535</sup>. Així, en el pla dels principis generals, l'art. 3.3 del TUE modificat pel Tractat de Lisboa, esmenta que “[L]a Unió fomentarà la cohesió econòmica, social i territorial (...)” i que “[L]a Unió respectarà la riquesa de la seva diversitat cultural i lingüística (...)” <sup>536</sup>. D'altra banda, l'art. 4.2 al·ludeix com a principi orientador de les relacions entre la UE i els Estats membres el respecte per part de la UE de la “identitat nacional dels Estats membres”, que inclou una referència a “l'autonomia local i regional” <sup>537</sup>.

Més enllà dels principis esmentats, bona part de les novetats que introduïa el Tractat constitucional de 2004, i que ara es mantenen en el Tractat de Lisboa, tenen a veure amb el principi de subsidiarietat i el de proporcionalitat, com es veurà en el Capítol VI.

En absència de previsions clares per part del Dret originari, alguns documents de la **Comissió** de la darrera dècada, en el context de l'obertura del procés de decisions polítiques a la UE que permeté una connexió més directa amb els ciutadans, han potenciat la participació de les regions europees en els òrgans preparatoris dels treballs de la Comissió <sup>538</sup>. Això té una especial importància pel fet que és en aquest moment prelegislatiu quan major incidència poden tenir les dades aportades i els suggeriments de les regions en la futura disposició europea, com es veurà en el proper Capítol.

---

<sup>535</sup> .- Com havia sol·licitat el Dictamen d'iniciativa del Comitè de les Regions 398/2006 sobre “El llançament del procés de reforma de la Unió Europea en vista del Consell Europeu de 21 y 22 de juny de 2007”, de 6 y 7 de juny de 2007 (Ponent: Paiva: PT/PPE). Sobre las novetats introduïdes pel Tractat constitucional i mantingudes pel Tractat de Lisboa en matèria regional, vid V. D. LLUNA TABERNER, “Implicaciones del nuevo Tratado para las regiones de la Unión Europea”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 19, 2007, p. 343 ss.

<sup>536</sup> .- Text que reproduïx l'article I-3 del Tractat pel que s'estableix una Constitució per a Europa (TpCE), en el que s'havia introduït l'adjectiu territorial a les altres formes de cohesió.

<sup>537</sup> .- Com l'article I-5 del TpCE.

<sup>538</sup> .- Els comitès de la Comissió han estat determinats fins a 1 de març de 2011, per la Decisió 1999/468/CE, del Consell de 28 de juny de 1999 per la qual s'estableixen els procediments per a l'exercici de les competències d'execució atribuïdes a la Comissió, modificada el 2003 en virtut del Reglament (CE) 1882/2003 del PE i del Consell, de 29 de setembre de 2003. S'ha de recordar aquí que el Tractat de Lisboa modifica substancialment el marc de les competències d'execució de la Comissió, distingint l'adopció dels “actes delegats» (article 290 TUE) de la dels “actes d'execució» (article 291 TUE). Això ha comportat que, en relació amb l'adopció d'actes d'execució, la Decisió 1999/468/CE hagi estat substituïda pel Reglament (UE) 182/2011 del PE i el Consell, de 16 de febrer de 2011, pel que s'estableixen les normes i els principis generals relatius a les modalitats de control per part dels Estats membres de l'exercici de les competències d'execució per la Comissió (DOUE L 55, de 28.2.2011). El nou Reglament estableix ara dos tipus de comitès, el comitè consultiu -que té de fet les mateixes funcions que tenia l'antic comitè consultiu-, i el comitè d'examen -que substitueix els antics comitès de gestió i de reglamentació. En tot cas, aquests comitès tenen trets molt diferents pel que fa al perfil polític o tècnic de les seves atribucions, a la incidència sobre els treballs de la Comissió, i al nombre de reunions que mantenen, aspectes que cal tenir en compte a l'hora de decidir la participació autonòmica en els mateixos. Per als “actes delegats” s'exclou el recurs a la comitologia, i per tant la possibilitat d'intervenció de les CCAA.

En particular, destaca el **Llibre blanc sobre la governança europea**, que se situa en el context del debat sobre la governança multinivell<sup>539</sup>. El Llibre blanc parteix de la idea que no es té prou en compte a les autoritats regionals i locals -malgrat la seva creixent responsabilitat en l'aplicació de les polítiques comunitàries- com intermediaris representatius, capaços d'interactuar amb la població en matèria de política comunitària<sup>540</sup>. Encara que, segons el Llibre blanc, la principal responsabilitat quant a implicar els nivells regionals i locals en la política de la UE recau en les autoritats nacionals, aquest document ressalta que la Comissió ha de buscar la col·laboració amb les autoritats regionals a través d'un diàleg més sistemàtic en una fase primerenca del procés d'elaboració de les polítiques. Entre els canvis proposats pel document, un es titula "Una major participació de tots els actors socials" que implica, entre altres punts, arribar fins al ciutadà per la via de "la democràcia regional i local"<sup>541</sup>. Les previsions que contenen els tractats comunitaris s'han de posar en connexió amb les àmplies possibilitats que obren aquests documents, encara que en l'última Comissió tals prioritats han passat a un segon pla.

Finalment, cal fer una menció especial al **Comitè de les Regions**. Encara que en les reformes dels tractats comunitaris ulteriors al Tractat de Maastricht de 1992 s'han anat ampliant les matèries sobre les quals ha de ser consultat el Comitè de les Regions per les institucions comunitàries, les seves funcions, que es concreten en l'emissió de dictàmens de caràcter consultiu -són possibles també els de pròpia iniciativa-, no s'han vist ampliades des d'un punt de vista formal fins al Tractat de Lisboa i el seu Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat, amb l'assignació de la competència per recórrer al Tribunal de Justícia en defensa de les seves atribucions i del principi de subsidiarietat<sup>542</sup>. Amb tot, el Comitè de les Regions cada vegada fa escoltar més la seva veu en la fase de preparació de la proposta legislativa per la Comissió (dictàmens de prospectiva). D'aquesta manera els seus punts de vista poden ser atesos amb major garantia d'èxit.

La Comissió, d'altra banda, també es dirigeix al Comitè a través d'instruments de consulta, a més de fer-ho directament a les regions i ens locals interessats en les seves iniciatives<sup>543</sup>. Per això, el Comitè de les Regions s'està convertint en un interlocutor de la Comissió. Una cosa semblant passa amb relació al Parlament Europeu. Més enllà de les consultes al Comitè previstes com preceptives en el Tractat de Lisboa, no es pot deixar de banda el diàleg oficiós

---

<sup>539</sup> - Comissió Europea, *La governanza europea*, Brussel·les, 25.7.2001, COM (2001) 428 final. Es tracta d'un moment de més intensa reflexió sobre la contribució dels ens locals i regionals a la integració europea, així L. DOMENICHELLI, *Le regioni nella Costituzione europea, op.cit.*, p. 13. Posteriorment, la Comissió va adoptar diversos documents que concreten i desenvolupen el de la governança europea: en relació amb la participació regional, COM (2002) 709, d'11 de desembre de 2002, sobre contractes i convenis tripartits per objectius entre la Comunitat, els Estats i les autoritats regionals i locals com fórmula adequada per l'execució del dret comunitari; o la Comunicació COM (2003) 811, de 19 de desembre de 2003 sobre diàleg regions-Comissió. En el darrer document, la Comissió s'adreça a les associacions de regions i fixa les matèries objecte de consulta.

<sup>540</sup> - Comisión Europea, *La governanza europea, loc. cit.*, p. 13.

<sup>541</sup> - En aquesta línia, el Comitè de les Regions ha d'assumir un paper més actiu mitjançant l'elaboració d'informes preliminars anteriors a les propostes de la Comissió i examinar l'impacte regional d'algunes directives, *ibidem*, p. 14 i 15.

<sup>542</sup> - El Comitè apareix regulat en els articles 300.3 i 305-307 del Tractat de Funcionament de la UE que integra el Tractat de Lisboa. A l'article 263 es menciona la legitimitat per recórrer al Tribunal de Justícia.

<sup>543</sup> - La Comissió ha implicat recentment al Comitè i a les autoritats locals i regionals i les seves associacions en l'estratègia de comunicació respecte als debats europeus. Així s'expressa en la Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Comitè Econòmic i Social i al Comitè de les Regions, *Comunicar sobre Europa en associació*, COM (2007) 568 final, de 2007.10.03. Aquesta comunicació segueix els passos del Llibre blanc de la Comissió sobre la política europea de comunicació d'1 de febrer de 2006.



entre els ponents dels dictàmens del Comitè i els relators de les propostes legislatives en la fase d'estudi per part de les Comissions permanents del Parlament Europeu, sobretot de la Comissió de Política Regional. D'aquesta manera es tracta d'influir en la norma abans de la mateixa emissió del dictamen. Resulta molt difícil calibrar la influència real del Comitè de les Regions i els seus dictàmens en la normativa comunitària, ja que algunes de les seves conclusions s'anticipen i són assumides pel Parlament Europeu, a més de per la mateixa Comissió.

Els membres del Comitè de les Regions s'agrupen bàsicament al voltant de dos criteris: grups polítics i delegacions nacionals, als quals cal sumar la possibilitat de formar grups interregionals. Darrerament s'ha vist reforçada la lògica parlamentària amb el reconeixement d'importantes funcions als grups polítics, en detriment de les delegacions nacionals, que reuneixen tots els membres i suplents d'un Estat, i que només actuen per a casos puntuals d'interès comú, encara que no falten contactes informals entre els membres de la Delegació abans de cada reunió <sup>544</sup>. En altres ocasions puntuals els membres de les regions busquen aliances amb representants d'ens territorials amb els quals comparteixen interessos. El nou Reglament intern de 2006 ha enfortit aquesta tendència a través d'instruments com la suplència. Mentre el suplent d'un membre que no pugui participar en el Ple ha de ser un membre de la Delegació nacional, en canvi, respecte a les comissions, pot ser-ho també un membre del seu grup polític o del seu grup interregional (article 5). Els grups polítics, a més d'un cert nombre de membres del Comitè, poden presentar resolucions per a la seva discussió en l'Assemblea (article 42). D'altra banda, el Reglament també vol potenciar l'acció dels grups interregionals <sup>545</sup>.

Precisament, la combinació dels elements "parlamentaris" en el funcionament i organització pràctica, amb l'existència de delegacions nacionals, a més de la composició predominantment governamental, i en què, a més, els seus membres són, en bastants ocasions, personalitats amb més pes polític que els eurodiputats, dona al Comitè una singularitat com a òrgan de la UE, que no es pot confondre ni amb una cambra parlamentària (com és el Parlament Europeu) ni amb el Consell ni amb un òrgan tècnic <sup>546</sup>. La cura per la qualitat dels dictàmens i per la seva adopció amb el major consens possible són factors que contribueixen a l'*auctoritas* del Comitè davant les institucions comunitàries o les autoritats nacionals i locals. Aquests aspectes són aliens en canvi a la lògica parlamentària.

L'article 300.3 del Tractat de Funcionament de la Unió (disposició introduïda en el Tractat de Niça), exigeix que els components del Comitè siguin titulars d'un mandat electoral en un ens regional o local, o que tinguin responsabilitat política davant una Assemblea electiva. D'aquesta manera es potencia el perfil polític dels seus membres en detriment del tècnic. El mandat dels membres, de 5 anys renovable, està vinculat a la seva permanència en el càrrec públic representatiu o governamental que s'ostenta, de manera que, si aquell finalitza, conclou també aquest.

---

<sup>544</sup> - Una atribució important de la Delegació és el repartiment de les comissions del Comitè entre les CCAA.

<sup>545</sup> - Segons l'article 10 del Reglament, els membres i els seus suplents poden crear aquests grups, sense precisar res més. Aquesta qüestió ha estat desenvolupada per la Decisió sobre els grups interregionals al Comitè de les Regions, aprovada per la Mesa del Comitè el 12 de febrer de 2007.

<sup>546</sup> - L. HUICI SANCHO, *El Comité de las regiones: su función en el proceso de integración europea*, PUB-IEA, Barcelona, 2003, p. 283. Segons l'autora, preval la naturalesa política de l'òrgan sobre la tècnica.

El Comitè respon a una idea ben precisa: la participació institucionalitzada de les regions i ens locals europeus, o la defensa d'interessos propis i comuns d'aquests. D'aquí deriva la seva especificitat alhora que la seva força en l'entramat institucional europeu. Ara bé, el Comitè s'ha anat convertint, al mateix temps, en una mena de "casa de les regions", això és, en un fòrum privilegiat per a la trobada de dirigents regionals europeus i per a la concertació d'actuacions entre ells (l'organització dels *open days* o jornades organitzades per diverses regions entorn a temes concrets, i altres esdeveniments ajuda a això). A més, permet als representants territorials estar al dia i participar en el procés decisor de la UE, acostant d'aquesta manera les polítiques europees als ciutadans de les seves entitats. En els últims anys, els comissaris europeus acostumen a assistir a les reunions plenàries per presentar les seves propostes legislatives, i guanyar així el suport de les autoritats regionals i locals, d'acord amb el que estableixen els documents sobre governança europea. Finalment, el Comitè de les Regions comença a incloure en els seus dictàmens al·lusions a polítiques exitoses promogudes per les regions per donar a conèixer models de referència. D'aquesta manera es genera una major complicitat entre el Comitè i les autoritats regionals i locals.

### **3. La participació del Govern de la Generalitat en els comitès de la Comissió (la comitologia).**

Espanya, des de 1997, ha obert la presència en les seves delegacions en un nombre creixent de comitès intergovernamentals adscrits a la Comissió (la "comitologia") a representants proposats per les CCAA, en aquelles matèries d'especial incidència autonòmica<sup>547</sup>. Van ser els primers òrgans comunitaris oberts a la participació de les CCAA.

El règim de la participació de les CCAA en els comitès de la Comissió es troba en les "Regles sobre la participació autonòmica en els comitès d'execució de la Comissió Europea", complementades per les "Normes per a l'intercanvi d'informació sobre el procés de participació de funcionaris de Comunitats Autònomes en els comitès de la Comissió" (Acord CARCE de 10 de març de 2003), que se situen al marge dels Acords de 2004 relatius a la participació en el Consell i els seus grups de treball. L'Estatut català de 2006 fa un breu esment a aquest tema a l'article 187.1, sense cap concreció. Ho fa en el context de la participació de la Generalitat en les delegacions espanyoles davant el Consell i "els òrgans consultius i preparatoris del Consell i de la Comissió".

D'acord amb les Regles de 2003, els representants de les CCAA en els comitès actuen en nom de totes les CCAA (punt 1.3) i la seva participació en el si de la delegació espanyola, obeeix a un "triple fonament acumulatiu" (punt I.1.2): 1) les competències de les CCAA sobre les matèries que es tractin en cada comitè; 2) la voluntat expressa d'un "nombre significatiu" de CCAA o l'existència d'un interès específic que aconselli la participació, la qual cosa ha permès que s'obri la participació tot i que només una Comunitat ho demani; i 3) la disponibilitat de personal amb capacitat tècnica adequada. La distribució dels comitès es realitza de comú acord entre les CCAA, el que suposa un exemple de relacions de col·laboració horitzontals no formalitzades. Cada Comunitat designa un "responsable autonòmic sectorial" com a interlocutor del representant autonòmic en cada comitè (punt I.2).

---

<sup>547</sup>.- Si en el període 1998-2002 els comitès oberts van ser 55, en el següent període (2003-2006) el nombre ha augmentat a 95 (encara que no tots s'obriessin efectivament perquè en alguns d'ells cap Comunitat Autònoma va mostrar cap interès per ser present: al final els oberts van ser 74). Actualment (2007-2011) s'ha estabilitzat en 93.

Com a regla general, la representació autonòmica en cada comitè es fixa per 4 anys, dividint el període entre dues comunitats autònomes (punt I.3).

Les Regles disposen que el representant de l'Administració de l'Estat ha de transmetre al representant autonòmic l'ordre del dia i la documentació de la reunió “amb immediatesa a la seva recepció” (punt III.1), el qual al seu torn l'envia als responsables sectorials de cada Comunitat Autònoma, els quals, d'altra banda, s'han de reunir, convocats pel representant autonòmic, a l'inici i la final de cada període per preparar els treballs i, al final, el representant autonòmic elabora un informe (punt II.2). La fixació de la “posició comuna” de les CCAA es determina en les reunions dels òrgans de cooperació específics existents i, en cas de manca de temps, ho faran directament els responsables autonòmics sectorials (punt III.2), i es comunica al representant de l'Administració General de l'Estat per tenir-la “degudament en compte” en la fixació de la posició espanyola, el que no vol dir que sigui vinculant.

Les Regles deixen clar que la direcció de la Delegació de l'Estat i el vot correspon al representant de l'Administració de l'Estat. El representant autonòmic pot intervenir quan ho considerin adequat ambdues parts (punt IV). Amb posterioritat a aquesta, el representant autonòmic ha d'informar com més aviat millor i per escrit de la reunió i els seus acords als responsables autonòmics sectorials (punt V). La Comissió de coordinadors de la CARUE ha de fer un seguiment permanent i una avaluació periòdica de la participació autonòmica en els comitès.

En realitat les funcions d'aquests comitès van més enllà del control de l'exercici de l'execució de la normativa comunitària, i desenvolupen funcions consultives o d'intercanvi d'opinions i informació sobre les matèries implicades (article 2)<sup>548</sup>. D'aquí la importància per la Generalitat de Catalunya d'estar-hi presents en els mateixos.

El criteri que s'ha seguit fins ara per distribuir els comitès entre les diferents CCAA és el de la mostra de prioritats per part de les CCAA, combinat amb la introducció d'un criteri de rotació, pel qual es dona preferència a la Comunitat que no hagi participat en un comitè en el període anterior. Es tracta d'un acord horitzontal entre les CCAA al qual s'arriba a través de grups de treball formats per representants de les mateixes. En el primer quadrienni que van participar les CCAA (1998-2002), es van obrir 55 comitès a la participació autonòmica i Catalunya ho a fer en 9; en el següent quadrienni (2003-2006), Catalunya ha estat la Comunitat Autònoma que més ha participat en els comitès: 21 sobre un total de 95 oberts. Finalment, en el quadrienni 2007-2011, Catalunya ha participat o està participant en 31 dels 93 comitès oberts a la participació autonòmica.

La pràctica de la participació autonòmica en els comitès de suport de la Comissió ha posat de manifest la necessitat no tant d'una ampliació del nombre de comitès en els que participar com d'una selecció més precisa dels comitès en els quals les CCAA hagin de participar, ja que alguns són molt tècnics i altres amb prou feines es reuneixen. En definitiva, hauria de primar la qualitat sobre la quantitat. D'altra banda, l'experiència també ha servit per visibilitzar el diferent interès i capacitat tècnica mostrada per les diferents CCAA a l'hora d'estar presents en els comitès adscrits a la Comissió.

---

<sup>548</sup>.- Sobre els mateixos es pot veure B. FERNÁNDEZ PÉREZ, “Comunidades Autónomas y 'comitología': el proceso de articulación de la participación autonómica en los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003)”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 3, 2004, p. 4 i 5.

Un dels punts que mereixen ser criticats en tot aquest procediment és que la participació dels tècnics de les diferents conselleries sectorials implicades de les CCAA normalment té lloc al marge dels departaments del govern de les CCAA encarregats dels assumptes europeus i de les oficines de les CCAA a Brussel·les, de manera que la desconnexió entre uns i altres és manifesta i no contribueix a la coordinació i l'intercanvi d'informació entre estructures administratives d'una mateixa Administració.

En un ordre més general que el de l'estricta comitologia, i ja que cada vegada es percep com més efectiva la intervenció dels interessats en els moments inicials de l'adopció d'una decisió comunitària que en les fases legislatives ulteriors, la Comissió i els seus grups de treball assumeixen un major protagonisme en les consultes (diàleg estructurat). Per tant, la participació de les regions hauria també d'intensificar-se en aquest moment, encara que tingui un perfil predominantment tècnic (qüestió sobre la qual es tornarà en el Capítol proper). Fins ara, les autoritats autonòmiques s'han interessat més per la participació en el Consell, ja que aquesta combina el component tècnic amb el polític.

#### **4. La participació del Govern de la Generalitat en el Consell.**

En el cas espanyol, s'adverteix la **progressiva ampliació de la participació de les CCAA** en els afers europeus. L'acord de la CARCE sobre la participació interna de les CCAA en els assumptes europeus a través de les conferències sectorials és de 30 de novembre de 1994 (coincidint amb el darrer Govern González). Posteriorment, es va abordar la reforma i formalització de la Conferència per a Assumptes Europeus, a través de la Llei 2/1997, de 13 de març; la creació en la REPER d'un conseller per a afers autonòmics per mitjà del Reial Decret 2105/1996, de 20 de setembre; la representació autonòmica en el si de la Delegació espanyola davant els comitès de la Comissió Europea per a assumptes propis de les CCAA, que es materialitzaria en un Acord CARCE del 1997; i la participació de les CCAA en els procediments davant el Tribunal de Justícia (Acord CARCE d'11 de desembre de 1997) (tots quatre aspectes durant el primer Govern Aznar). En la Legislatura 2004-2008, s'ha previst a la participació de les CCAA en quatre formacions del Consell i els seus grups de treball, i les CCAA poden nomenar els membres de la Conselleria per afers autonòmics de la REPER (Acords de 2004) (primer Govern Rodríguez Zapatero). Els dos acords de 2004 suposen un important pas endavant respecte de la situació precedent. D'una banda, mentre, l'Acord de 1994 es centrava en la participació a través de les conferències sectorials, el que significava apostar per la dimensió interna de la participació, a partir de 2004, a més, és dona projecció a Brussel·les a la participació de les CCAA en el Consell. D'altra banda, mentre l'Acord de 1996 creava el conseller per a Afers Autonòmics en la REPER, al 2004 es constitueix la Conselleria per a Afers Autonòmics, els membres de la qual són nomenats a proposta de les CCAA i no és un funcionari de l'Administració central. En tots aquests supòsits es tracta de **mecanismes de participació governamental**, que posen en relació al Govern de l'Estat amb els governs de les CCAA i les seves respectives administracions.

Entre les qüestions que suscita la participació del govern autonòmic en l'adopció de decisions pel Consell cal destacar les següents. Primer, en relació a quin tipus de participació es preveu. Aquí es presenta tota una gamma de possibilitats concretades en successives fases que van des de la informació per part de l'Estat sobre els projectes de normes comunitàries que es discuteixen en el Consell, fins a la participació directa de Catalunya i la resta de CCAA en les

negociacions comunitàries en el si de la delegació estatal. Segon, en relació als tipus d'òrgans estatals que articulin la participació de les CCAA, ja sigui advocant per una participació o bé sectorialitzada, per matèries concretes, o bé, general, centralitzada en un únic òrgan. Tercer, l'opció per una participació multilateral de totes les CCAA o per la participació singularitzada d'algunes CCAA, en funció dels seus trets identitaris peculiars, la qual cosa es reivindicada singularment a Catalunya pels partits nacionalistes. La resposta a aquestes qüestions ens permetrà observar per quin concret model de participació de les CCAA en decisions comunitàries ha optat Espanya.

D'entrada cal aclarir que no hi ha cap previsió constitucional respecte aquest tema ni tampoc cap llei d'abast general específica (tret de la Llei 2/1997, centrada en la CARCE). Els Estatuts de la primera etapa (1979-1983), alguns dels quals encara estan vigents, presentaven una gran heterogeneïtat al mateix temps que una limitació de les disposicions ja que, en general, es redueixen a disposar un **deure d'informació** a la Comunitat Autònoma, per exemple el ja citat article 27.5 de l'Estatut de Catalunya de 1979, "en l'elaboració dels tractats i convenis, així com dels projectes de legislació duanera, quan afectin a matèries del seu específic interès", de manera que res s'indica del dret derivat<sup>549</sup>. Com s'ha vist, l'Estatut vigent de 2006 ha sistematitzat de forma exhaustiva les formes de participació existents, i, en el que ara estem tractant, mereixen ser citats els articles 186 (participació en la formació de les posicions de l'Estat davant el Consell) i 187 (participació en les delegacions espanyoles davant la Unió i especialment davant el Consell i els òrgans consultius i preparatoris). En el pla general de l'Estat han estat **Acords**, negociats en el marc de la CARUE entre el Govern central i els de les CCAA, els que han articulat la forma de participació autonòmica.

### A) Primera etapa: participació interna.

En una primera etapa, el règim de participació de les CCAA es desprèn clarament de l'**Acord de 30 de novembre de 1994** de la CARCE sobre la participació interna de les Comunitats Autònomes en els assumptes comunitaris europeus a través de les conferències sectorials, el qual va ser signat per totes les CCAA amb l'excepció del País Basc, i de la **Llei 2/1997**, de 13 de març, per la qual es regula la CARCE<sup>550</sup>.

D'acord amb la normativa esmentada, la participació de les CCAA en el procés d'adopció de la posició espanyola davant les decisions de la Unió Europea tracta de conjugar dos criteris: 1) el d'especialitat material, concretat en les conferències sectorials existents en cada sector de l'Administració (així, des de l'Acord de 1994); i 2) el general, a través de la Conferència per a assumptes relacionats amb la Unió Europea (especialment des de 1997). A ells cal afegir un tercer criteri, no gaire desenvolupat fins ara però que preveu la Llei 2/1997, la **cooperació bilateral** entre l'Estat i una Comunitat Autònoma concreta per a les qüestions que afectin en exclusiva a la mateixa o tinguin per aquesta "un vessant singular en funció de la seva especificitat autonòmica" (Disposició addicional 1). L'Estatut de Catalunya de 2006 tracta d'aprofundir en aquest darrer criteri: l'article 186 fa esment a la participació bilateral de la

<sup>549</sup> - L'Estatut més complet en aquesta matèria és el de Canàries de 1982, l'article 38 del qual, encara vigent, introdueix, a més de la informació, la possible emissió d'un parer per l'òrgan de govern canari en matèries del seu interès, i a més l'article 37.2 disposa que "el Govern de Canàries podrà participar en el si de les delegacions espanyoles davant òrgans comunitaris europeus quan es tractin temes d'interès específic per a Canàries, de conformitat amb el que estableixi la legislació de l'Estat en la matèria".

<sup>550</sup> - A Alemanya, la participació dels *Länder* s'articula sobre tot a través del *Bundesrat*, especialment després de la reforma constitucional de l'article 23 de la Llei Fonamental de Bonn de 1992.

Generalitat en la formació de posicions de l'Estat "en els afers europeus que l'afecten exclusivament". Al mateix temps, estableix el fòrum per la relació bilateral a l'atribuir a la **Comissió bilateral** competències amb relació "al seguiment de la política europea per a garantir l'efectivitat de la participació de la Generalitat en els assumptes de la Unió Europea" (article 183.2.g). Al qual s'hi afegeix una altra disposició sobre l'acció exterior "el seguiment de l'acció exterior de l'Estat que afecti les competències pròpies de la Generalitat" (article 183.2.h).

Les **conferències sectorials** són òrgans de col·laboració entre el Govern de l'Estat i els consells de govern de totes les CCAA de composició multilateral i d'àmbit sectorial (regulades en l'article 5 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, reformada per Llei 4/1999, de 13 de gener), creats per raó de la matèria, que sol coincidir amb els diferents departaments ministerials, i en que participen el ministre del sector corresponent i els consellers del mateix sector de totes les CCAA. Les seves funcions -d'intercanvi d'informació, de coordinació en l'exercici de determinades competències, de cooperació i negociació d'acords i convenis- vénen a desenvolupar el principi de col·laboració, que ha de presidir les relacions entre l'Estat i les CCAA, que la jurisprudència constitucional ha deduït de l'article 2 de la Constitució (no explícitament previst) i ha estat positivat pel legislador estatal (article 4 de la Llei 4/1999).

En l'Acord de 1994 s'opta per establir un procediment marc en el qual es determina el contingut necessari de la participació de les CCAA a través de les conferències sectorials, tant en la fase descendent com en l'ascendent, però circumscrita a la "**dimensió interna**" de la participació, és a dir, la que té lloc en el moment de la fixació de la posició espanyola, no en el de la negociació directa en les institucions de la Unió Europea. Cada conferència sectorial ha desenvolupat el procediment marc de participació de les CCAA. Les conferències s'han de reunir en Ple almenys al començament de cada semestre per analitzar el programa de l'Estat que tingui la presidència del Consell, igual que la Conferència per assumptes relacionats amb les Comunitats europees (punt setè). Un pressupost per fer efectiu el procediment de participació és la informació recíproca entre administracions (punt novè). L'Acord distingeix a l'hora de donar rellevància a la participació autonòmica segons es tracti d'una competència exclusiva de l'Estat central, d'una competència concorrent o compartida entre l'Estat i les CCAA o bé d'una competència exclusiva de les CCAA (punt tercer). En el primer cas, en les competències exclusives de l'Estat respecte a les quals les CCAA "invoquin el seu interès" l'Estat central "els informarà oportunament en el marc de la Conferència sectorial respectiva". Si, per contra, es tracta d'una competència exclusiva de les CCAA, s'estableix un procediment en el qual destaca l'obligació de l'Estat d'informar als consellers autonòmics de les iniciatives europees en aquell àmbit material, i d'acordar una "posició comuna" entre totes les CCAA, que serà tinguda en compte "de manera determinant a efectes de fixar la posició negociadora inicial de l'Estat" que va a defensar a Brussel·les el ministre del Govern de l'Estat. Si es tracta d'una competència compartida o executiva, si s'aconsegueix un acord entre les CCAA i l'Administració de l'Estat, produeix el mateix efecte que en el supòsit anterior. En ambdós casos es preveu que si, fruit de la negociació, varia la posició inicial de l'Estat, aquest haurà de buscar una nova posició comuna, si els terminis ho permeten i, sinó, haurà d'explicar els motius del canvi de posició. Si no s'aconsegueix una posició comuna, l'Acord preveu que l'Estat "prendrà coneixement dels arguments expressats" per les CCAA,

de manera que l'Estat disposa d'un total marge de discrecionalitat en la defensa de les seves posicions.

L'Acord precisa què s'ha d'entendre per "posició comuna": el resultat de concertar les postures de les CCAA les competències de les quals es vegin afectades per l'assumpte comunitari en qüestió, i que s'hagin pronunciat de forma expressa sobre el seu contingut (punt quart); per tant, no es requereix la unanimitat de totes les CCAA, sinó tant sols de les que es pronuncien.

Davant la dispersió d'òrgans de negociació que aquest model comporta (actualment n'hi ha una trentena), l'heterogeneïtat de resultats produïts en aquestes conferències, i la necessitat d'una coordinació general de la política comunitària, el 1997 es va donar rang legal i es va enfortir la CARCE (existent des de 1988), ara anomenada CARUE. No es tracta d'un canvi de model, sinó només de reforçar "l'articulació d'aquest mecanisme de cooperació, garantint un mecanisme per a la intervenció efectiva de les Comunitats Autònomes en l'elaboració i execució del Dret comunitari així com en el desenvolupament del procés de construcció europea" (Exposició de motius de la Llei de 1997). Aquesta Conferència no altera l'esquema anterior que preveu l'Acord de 1994 i se situa en un pla més general de cooperació, consulta i deliberació entre l'Estat i les CCAA en qüestions centrades en el procés de construcció europea, o d'abast general o contingut institucional relacionades amb la Unió Europea, així com l'articulació de mecanismes per fer efectiva la participació de les CCAA en la formació de la voluntat de l'Estat (article 3). La Conferència està formada pels consellers de totes les CCAA responsables dels assumptes comunitaris i presidida pel ministre d'Administracions Públiques o Política territorial. Per part de l'Estat assisteixen també els secretaris d'estat de Política exterior i per a la Unió Europea i el d'Administracions territorials (article 2). Normalment el Ple es reuneix dues vegades l'any (juny i desembre). La Comissió de coordinadors prepara les reunions del Ple.

En el model descrit no s'ofereix resposta a qüestions com ara l'establiment d'una fase de concertació entre les CCAA al marge i amb caràcter previ a la seva negociació amb l'Estat central en les conferències sectorials o la Conferència per a assumptes relacionats amb la Unió Europea. Aquesta qüestió no correspon ser adoptada per la normativa estatal i posa en evidència una de les mancances més notòries de l'Estat autonòmic: l'absència de mecanismes de col·laboració horitzontal entre CCAA, al marge de l'Estat central (la qual cosa comporta problemes greus com l'adjudicació a l'Estat central de la defensa dels interessos supracomunitaris), i durant molt de temps s'ha reduït a iniciatives informals de concertació interautonòmica de dubtosa eficàcia. Aquesta conclusió es matitzarà a la fi del proper subapartat, a l'esmentar la creació de la Conferència de governs de les CCAA.

## **B) Participació externa.**

Si la Comissió s'ha mostrat tradicionalment oberta a les consultes amb les autoritats locals i regionals, el Consell, en canvi, com a exponent del principi intergovernamental en el si de la Unió, ha estat més aviat reticent a la presència al seu si de les regions. D'altra banda, en un Consell amb 27 membres les decisions es preparen cada vegada més en els seus grups de treball i en el COREPER. D'aquí la conveniència de tractar conjuntament la participació de les regions tant en les formacions del Consell, que té un component simbòlic important, amb la participació en els grups de treball, que apareixen com fòrums clau per a l'adopció de

decisions. D'aquí es desprén l'interès de Catalunya per tenir una presència real i efectiva en els mateixos. Donats els poders del Consell, aquesta participació representa ara per ara el grau màxim d'influència en el si de les institucions comunitàries en mans de les regions<sup>551</sup>. Així ha estat tradicionalment percebut per elles, i d'aquí el salt qualitatiu que va significar la seva previsió en els Acords de 2004.

Un dels **Acords de 2004** permet integrar en la **Delegació espanyola en el Consell de Ministres** a un representant autonòmic amb rang de **conseller d'un Govern autonòmic** i la seva participació en les deliberacions del Consell. El Ple de cadascuna de les 10 conferències sectorials concernides pels temes corresponents a les quatre formacions del Consell obertes a la participació autonòmica designa a un conseller d'una Comunitat Autònoma com representant autonòmic, que actua en nom de totes les CCAA "que hagin manifestat el seu interès en determinats assumptes que afectin les seves competències" (3.1) per un període d'"almenys" 6 mesos, coincidint amb els semestres de les presidències del Consell. Es formalitza un criteri d'estabilitat i que garanteixi la successió de representants proposats per les CCAA (3.2), de manera que totes les CCAA puguin anar participant i d'aquesta manera adquirir experiència del que això suposa. L'Acord especifica les quatre formacions del Consell en les que les CCAA poden prendre part "inicialment" (2.1), per la qual cosa no s'exclou la seva ampliació futura: el Consell d'ocupació, política social, sanitat i consumidors; el d'agricultura i pesca; el de medi ambient; i el d'educació, joventut i cultura, per tractar-se *a priori* de formacions del Consell les decisions dels quals incideixen de manera destacada sobre competències autonòmiques.

L'Acord determina també els **principis** que regeixen l'actuació dels representants de les CCAA (1.2): els d'unicitat de la representació i d'unitat d'acció d'Espanya a l'exterior, el de la necessitat de mantenir i facilitar la capacitat de proposta i de reacció d'Espanya en el sistema d'adopció de decisions, el de lleialtat entre les instàncies autonòmiques i estatal, el de corresponsabilitat per aconseguir la major eficàcia en la participació autonòmica, el de representació conjunta de les CCAA, i el de responsabilitat de l'Estat en el resultat de les negociacions. L'Acord no s'oblida tampoc de la determinació del criteri per fixar els assumptes en els que funcionarà la representació autonòmica: la connexió amb les competències de les CCAA<sup>552</sup>.

Respecte del **procediment** que asseguri la transmissió de documentació i informació a totes les CCAA, la fixació d'una "posició comuna" entre elles i la seva inserció en la posició de l'Estat, l'Acord de 2004 remet als instruments que les CCAA puguin determinar en cada sector, i a l'Acord de 1994 i la funció de les conferències sectorials<sup>553</sup>. Estem davant el

---

<sup>551</sup> .- J. WOELK, "La partecipazione diretta degli entità substatali al processo di decisione comunitario. Considerazioni comparative", *Le Regioni*, núm. 4, 2003, p. 577. El cas belga és el que amb més intensitat ha exercit aquesta participació.

<sup>552</sup> .- Aquesta connexió amb les competències introdueix d'entrada un element de rigidesa en el sistema, en lloc del més flexible de l'"interès", en E. ROIG MOLÉS, *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Tirant lo Blanch, València 2002, p. 368.

<sup>553</sup> .- D'aquesta manera es dona un estímul al seu relançament. Així J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, "Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 22, 2005, p. 801. La posició comuna des de l'Acord de 1994 és el nucli entorn del qual gira tot el procediment, veure P. PÉREZ TREMPES (Coord.), M.A. CABELLOS i E. ROIG, *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons-IEA, Madrid-Barcelona 1998 p. 297.



primer supòsit pràctic de concertació horitzontal entre les Comunitats Autònomes <sup>554</sup>. Finalment, l'Acord fa referència al règim de participació del representant autonòmic en les reunions de les formacions del Consell com a membre de ple dret de la Delegació: presta assessorament al Cap de la Delegació en tot el referent a la posició comuna adoptada per les CCAA, i pot intervenir en les deliberacions quan hi ha una posició comuna “sempre que ho consideri oportú” el cap de la Delegació, que té la responsabilitat de les negociacions i al qual es deixa un marge ampli de discrecionalitat (5) <sup>555</sup>. En les intervencions orals durant les reunions del Consell es poden utilitzar les llengües cooficials, per Acord entre el Govern espanyol i el Consell.

L'altre Acord de 2004 completa el que disposa l'anterior en relació amb la participació de les CCAA en els **grups de treball del Consell**, preparatoris de les reunions dels Consells per a aquells assumptes on s'hagi acordat la representació autonòmica directa. D'aquesta manera el responsable tècnic designat per la Comunitat Autònoma que vagi a exercir la representació autonòmica en la formació del Consell s'incorpora a la Delegació espanyola en el grup de treball. La dita participació es limita a les mateixes quatre formacions del Consell vistes, de manera que hi ha una correspondència entre la participació dels tècnics autonòmics en els grups de treball preliminars, la importància dels quals és capital en les negociacions comunitàries, i la participació dels responsables polítics de les CCAA en les reunions del Consell. El contingut d'aquesta participació consisteix en: rebre informació sobre les reunions i documentació sobre els assumptes que afectin les competències autonòmiques; assistir a les reunions de treball; i intervenir en les reunions d'acord amb les regles fixades en l'altre Acord, ja vistes (II.3).

Per finalitzar, aquest Acord es refereix també a una forma complementària de participació autonòmica en els assumptes europeus des de Brussel·les, de tipus indirecte: a través de la **Conselleria per a Afers Autonòmics en la REPER**, en lloc de la participació en el si de la Delegació espanyola de tècnics enviats per les CCAA als grups de treball del Consell, com s'acaba de veure. Això té especial significat en els assumptes i formacions on no s'ha obert la participació directa de les CCAA. En aquests casos segueix vigent la participació interna, tal i com s'estableix en l'Acord de 1994.

En efecte, la creació d'un conseller per a assumptes autonòmics a la Representació Permanent espanyola davant la Unió Europea passa per dues etapes. A la primera versió de 1997 no es tractava d'un representant de les CCAA, nomenat per aquestes, sinó d'un funcionari de l'Estat que tenia encomanada la funció d'informar a les CCAA de les qüestions que puguin ser del

---

<sup>554</sup> .- E. ROIG MOLÉS, “La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2004”, a *Informe Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona 2005, p. 619.

<sup>555</sup> .- La qual cosa ha fet que sigui qualificada la seva presència com la d'un “convidat de pedra”, Així, G. JÁUREGUI BERECIARTU, “La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31, 2005, p. 160. Es tracta de la mateixa metàfora que va utilitzar entre interrogants A. Mangas en relació amb el representant autonòmic en els comitès adscrits a la Comissió, en A. MANGAS MARTÍN, “La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria: fase preparatoria”, en P. PÉREZ TREMPES (Coord.), M.A. CABELLOS i E. ROIG, *La participación europea y la acción exterior ...*, op. cit., p. 542. En canvi, una valoració favorable a la solució adoptada per l'Acord, perquè permet compatibilitzar la defensa de la posició comuna de les CCAA amb els interessos d'Espanya i la unitat d'acció exterior, en M. URREA, “La participación directa de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: un importante paso a delante”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 8, 2005, p. 16. D'aquesta manera s'evita la situació de bloqueig a la qual s'arriba a Bèlgica quan no hi ha acord entre els ens territorials i que obliga a la Delegació davant el Consell a abstenir-se de votar.

seu interès, dels estats de la negociació en assumptes concrets i d'interlocució amb les Oficines de les CCAA a Brussel·les. Les CCAA, en canvi, reivindicaven la incorporació en la REPER d'un representant de les mateixes o "observador autonòmic", per desenvolupar una tasca de "pont" entre les CCAA, l'Estat i la UE i d'"antena" informativa de les CCAA a Brussel·les (en el si de la Representació oficial i no al marge de la mateixa, com les Oficines de cada Comunitat Autònoma, de manera que es guanyaria en eficàcia). Un dels Acords del 2004 donarà satisfacció a aquesta vella aspiració.

Actualment els consellers autonòmics de la REPER són funcionaris nomenats a proposta dels governs de les CCAA de manera consensuada en la CARCE (I.1 i 3) per un període de 3 anys, prorrogable per períodes anuals d'acord amb la CARCE, amb un criteri de rotació entre les CCAA.

Les tasques encomanades consisteixen a informar a les CCAA i al Ministeri d'Administracions Públiques (ara de Política Territorial) dels assumptes europeus, rebre la informació d'aquelles i servir d'enllaç entre les CCAA i la REPER. Aquestes activitats els situen en una posició clau per al bon funcionament de la participació de les CCAA en els assumptes europeus ja que duen a terme un seguiment de les conferències sectorials; organitzen reunions entre els consellers sectorials de la REPER i els representants autonòmics; segueixen els procediments d'infraacció oberts per la Comissió; donen suport a les oficines de les CCAA a Brussel·les, i segueixen el treball del Comitè de les Regions (I.9). Actualment, un dels dos consellers autonòmics ha estat nomenat a proposta de Catalunya: Estanislau Vidal-Folch de Balanzó. L'altre és Julián Talens Escartí (nomenat a proposta de la Comunitat Valenciana) <sup>556</sup>.

Determinades inconcrecions dels Acords de 2004 han portat a conflictes en el moment de l'aplicació <sup>557</sup>. Entre els problemes més destacats que han sorgit es poden citar: els criteris heterogenis per a la designació dels representants autonòmics en cada conferència sectorial o els desajustos entre les reunions de les Conferències sectorials i les del Consell; la inadequació de la distribució entre CCAA de les tasques per períodes semestrals per al correcte seguiment d'un assumpte; les reticències i manca de voluntat d'algunes instàncies estatals (alguns ministeris, la REPER); i el paper del conseller de la Comunitat Autònoma en el si de la Delegació espanyola durant les reunions.

D'aquí ha sorgit la consegüent necessitat de formalitzar alguns punts no concretats o confusos en els Acords de 2004. En conseqüència, la CARCE va adoptar el 12 de desembre de 2006 una "**Guia de bones pràctiques**" per a l'aplicació de l'Acord sobre el sistema de representació autonòmica en les formacions del Consell de la UE. Es tracta d'optimitzar l'execució dels Acords de 2004, proporcionant a les conferències sectorials, a l'Administració de l'Estat, i a les CCAA "un instrument útil que permeti la seva aplicació d'una forma clara i eficaç, evitant disfuncions i tensions en les diferents fases que comporta la participació directa de les Comunitats Autònomes en les formacions del Consell", segons resen els objectius de la Guia. La Guia de bones pràctiques incideix en un subministrament i intercanvi d'informació

---

<sup>556</sup> .- Els primers van ser designats el 2005, per tres anys, per la CARCE a proposta conjunta de les CCAA, essent designada una funcionària de la Junta de Galícia com a consellera coordinadora i un funcionari de la Junta d'Andalusia com a conseller.

<sup>557</sup> .- Alguns d'aquests punts consten ja en el primer informe de la Conselleria d'Afers Autonòmics de la REPER redactat per la reunió de la CARCE de 10 de juny de 2005.

entre les administracions estatal i autonòmiques “àgil i segur” i “en temps útil”. En tota aquesta tasca, les delegacions de les CCAA a Brussel·les tenen un paper destacat ja que són les receptores de la informació que tingui la REPER -“a petició expressa de les mateixes”- el que permet el seguiment de les iniciatives comunitàries.

Segons la Guia, cada Ministeri, a l'inici de cada semestre, ha de convocar la corresponent Conferència sectorial amb suficient antelació, traslladant la informació sobre l'ordre del dia de les formacions del Consell que coincideixi amb l'àmbit material de l'activitat de la conferència, i les CCAA poden demanar la inclusió de punts en l'ordre del dia de la reunió. En aquesta reunió es designarà a la Comunitat Autònoma que representarà a totes en el Consell i coordinarà els treballs tècnics. Aquesta Comunitat pot demanar la creació d'un “grup de contacte” format per un màxim de tres Comunitats Autònomes per al seguiment tècnic de les iniciatives comunitàries. Pel que fa a les regles de designació, es tracta de garantir la continuïtat i estabilitat procedimental, mitjançant la fixació d'un ordre de representació de les Comunitats Autònomes per a diversos semestres. La Guia de bones pràctiques assigna a les CCAA la tasca d'arribar a un acord per presentar a la Conferència sectorial, fet que suposa un altre supòsit de col·laboració horitzontal.

Quant a la designació del representant autonòmic en el Consell, que correspon a les CCAA, la Guia aconsella tenir en compte una sèrie de dades com són: la limitació de l'espai disponible a la sala de reunions, evitar la presència de representants de diferents CCAA que es vagin substituint en funció del punt de l'ordre del dia de la mateixa reunió a través de la ponderació del pes relatiu, i la importància dels temes a tractar. Un altre punt abordat per la Guia de bones pràctiques és la coordinació entre CCAA perquè puguin arribar a una “posició comuna”. En aquest punt de competència interautonòmica, l'Administració de l'Estat s'ha de limitar a facilitar el fòrum de trobada a les CCAA. Per arribar a un acord sobre la posició comuna de les CCAA sobre cada punt, es marquen unes regles: la Comunitat Autònoma coordinadora elabora una proposta, que transmet a les altres perquè facin observacions. Si alguna no participa en la reunió o no formula observacions, acatarà el resultat assolit. La posició comuna tira endavant quan cap Comunitat s'oposa, el que és diferent al suport unànim. A continuació, s'estableixen les regles perquè l'Administració de l'Estat assumeixi aquesta posició comuna i la integri en la posició negociadora de l'Estat, d'acord amb el repartiment competencial i els interessos de les CCAA -com passa ja a l'Acord de 1994.

La Guia de bones pràctiques exigeix a l'Administració de l'Estat guardar l'adequat tracte protocol·lari i la consideració institucional al representant autonòmic, així com facilitar l'accés a les instal·lacions del Consell a tots els membres de la representació autonòmica, la qual cosa ha generat no pocs problemes fins la data. Donades les limitacions d'espai a la sala de reunions del Consell, s'estima que poden assistir un màxim de 4 persones (incloent-hi el conseller i el representant tècnic), encara que només el conseller pugui accedir a la Sala. S'acorda igualment que les intervencions durant la reunió han de comptar amb la conformitat prèvia de les CCAA i del cap de la Delegació. D'aquesta manera se salvaguarden els principis de representació conjunta de les CCAA i de responsabilitat de l'Estat en el resultat de les negociacions (punt 1.2. de l'Acord de 2004). En canvi, per a la participació en els grups de treball del Consell, l'únic requisit que s'exigeix és el de la capacitat tècnica per al seguiment dels debats i la seva adequació jeràrquica per actuar com a interlocutor del representant de l'Administració de l'Estat.

Finalment, després de la reunió, s'estableix que la REPER realitzi les actuacions oportunes perquè en les notes de premsa que distribueixi la Secretaria del Consell s'incloguin referències adequades a la participació autonòmica. La Comunitat Autònoma representant ha d'elaborar un informe sobre el desenvolupament de la reunió i transmetre'l a la resta de CCAA i a la Conselleria d'Afers Autonòmics de la REPER.

Fruit de l'**experiència** acumulada des de la posada en marxa del nou sistema de participació directa de les CCAA des del 2005 s'han constatat algunes mancances i s'han formulat propostes de millora del sistema. És el cas de la conveniència d'ampliar el nombre de les 4 formacions del Consell en què puguin participar els consellers de les CCAA (a competitivitat; transports, telecomunicacions i energia, o immigració), i, al mateix temps, seleccionar millor els grups de treball en els que puguin participar directament les CCAA.

A més, s'ha posat de manifest la diferent capacitat o interès de les CCAA pels temes europeus, com també succeeix en la comitologia <sup>558</sup>. Ostentar la representació de totes elles i integrar-se de manera efectiva en els treballs de la Delegació espanyola suposa un esforç considerable per les CCAA (tant per als departaments de cada capital com per a l'oficina a Brussel·les). L'automatisme en els criteris de selecció de la representació autonòmica acordats per les diferents conferències sectorials (basats en la rotació a partir de criteris tan dispars com l'ordre alfabètic de les CCAA, la data d'aprovació de l'Estatut, alternança política, o la població), ha fet que CCAA sense cap interès en una matèria hagin de representar a la resta, el que ha suposat que els Consells de pesca hagin correspost a Aragó o Castella i Lleó. Davant d'aquesta situació han començat a aflorar solucions imaginatives alhora que problemàtiques, almenys si no es consensuen degudament, com la delegació d'una Comunitat en una altra per a l'assistència a determinats grups de treball del Consell <sup>559</sup>. Una altra opció que aportaria flexibilitat al sistema és que una concreta Comunitat expressés el seu interès per representar a la resta.

La **Generalitat de Catalunya**, a diferència d'altres CCAA, ha mostrat des del primer moment, com hem vist que passava amb els òrgans de la comitologia, interès per participar i assistir a les reunions de les formacions del Consell i els seus grups de treball. Entre 2005 i 2011, la participació de la Generalitat en les formacions del Consell i/o grups de treball ha estat d'onze <sup>560</sup>.

D'altra banda, i atès que cada cop és més palesa la importància coordinadora de les oficines autonòmiques a Brussel·les, es fa més necessari potenciar la coordinació entre la Delegació de

---

<sup>558</sup>.- J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, "*Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora ...*", *op. cit.* p. 768-769.

<sup>559</sup>.- La conferència sectorial d'agricultura va acordar la delegació de la Comunitat asturiana a la catalana en relació amb el grup de treball de l'OCM de fruites i verdures del Consell d'agricultura durant el primer semestre del 2007, fet que ha generat suspicàcies en altres CCAA. La Guia de bones pràctiques considera que, en general, no és adequat un règim de substitucions de la Comunitat Autònoma designada, però al mateix temps accepta una "interpretació flexible" d'aquest criteri general en les reunions dels grups de treball, sigui pel seu caràcter marcadament tècnic o pel nombre elevat d'aquestes reunions. L'únic requisit que s'estableix és la comunicació prèvia al Ministeri competent i a la resta de CCAA.

<sup>560</sup>.- Es considera conjuntament la participació total o parcial i en la formació corresponent o en grups de treball: Ocupació, Política Social, Salut i Consumidors (EPSCO): 2; Agricultura i Pesca: 2; Medi Ambient: 3; i Educació, Cultura, Joventut i Esport: 3. Un cas particular és Consum: la decisió s'adopta en el si de la formació Competitivitat tot i que els grups de treball s'adscriuen a la formació EPSCO. Darrerament, s'ha participat també un cop en temes de joc, que corresponen al grup de treball "establiment i serveis" de la formació Competitivitat.

la Generalitat a Brussel·les i l'Administració central de la Generalitat, sobretot amb els funcionaris i responsables dels departaments sectorials que assisteixen a les reunions dels grups de treball del Consell a Brussel·les, problema similar al que succeeix amb la comitologia. Per esmenar algunes desconnexions, la Generalitat ha nomenat a cada conselleria a un interlocutor especialitzat en els assumptes europeus. La coordinació amb els que assisteixen a les reunions de comitologia suposaria un altre pas important, com s'ha vist en l'epígraf anterior.

Finalment, l'absència d'institucionalització de les relacions horitzontals de col·laboració produeix efectes negatius a l'hora de fixar la posició comuna entre les CCAA. No obstant això, la consolidació d'una pràctica tan nova i el convenciment de l'eficàcia de la participació autonòmica comença a tenir efectes. Així, cal destacar, com a novetat recent, que a l'octubre de 2010 es va constituir la **Conferència de Governos de les Comunitats Autònomes**, sense participació de l'Estat <sup>561</sup>. Aquest és un mecanisme per a la cooperació institucional horitzontal en què els governs autonòmics han mostrat interès per les qüestions europees que puguin afectar a les seves àrees de responsabilitat. L'arribada al Govern de Convergència i Unió sembla que ha suposat deixar de participar en les reunions d'aquest grup, el que aniria lligat a la voluntat de mantenir relacions bilaterals amb l'Estat <sup>562</sup>.

## **5. La participació individual del Govern de la Generalitat en les institucions i òrgans de la Unió Europea.**

### **A) El Comitè de les Regions.**

Com s'ha vist, el Comitè de les Regions és l'**òrgan consultiu** de la Unió Europea dedicat a temes regionals i locals, compost per representants de les regions i dels ens locals dels Estats membres. La heterogènia composició del Comitè de les Regions ha suscitat grans controvèrsies ja que abasta a regions amb capacitat legislativa i a regions i ens locals amb competències administratives, la qual cosa no és ben vista per les primeres.

Correspon al Govern espanyol, mitjançant la Representació Permanent, transmetre la proposta de nomenament dels membres efectuada pels òrgans competents al Consell, que és l'òrgan que els nomena. El Senat va acordar la distribució dels 21 representants espanyols al Comitè (més altres 21 suplents): 17 membres corresponen a les CCAA -en cadascuna d'elles el Parlament proposa un membre, que ha de ser el President de la Comunitat, i un suplent-, i 4 als ens locals, d'acord amb la proposta de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (com passa amb els 4 suplents, que no són membres del mateix ens local al qual pertany el

---

<sup>561</sup> .- Aquest òrgan de cooperació horitzontal té el seu origen en les trobades entre Comunitats Autònomes que havien reformat els seus Estatuts d'Autonomia en el període 2006-2008 (Comunitat Valenciana, Catalunya, Illes Balears, Andalusia, Aragó i Castella i Lleó). Posteriorment, ha anat ampliant-se als Governos de les Comunitats Autònomes que ho han sol·licitat: La Rioja, Castella-La Manxa, Galícia, País Basc, Madrid, Canàries, Múrcia, Navarra, Extremadura i Cantàbria.

<sup>562</sup> .- El que és cert és que a la darrera reunió celebrada a Santander el 21 de març del 2011 no va assistir Catalunya. <http://www.comunidadesautonomas.org/> (consultat el novembre de 2011)

membre de ple dret)<sup>563</sup>. En el cas espanyol es dóna una clara preferència a la composició regional sobre la local, com sol passar en els Estats compostos<sup>564</sup>.

Més variada és la procedència dels suplents, on cada cop més tendeix a haver-hi càrrecs de més rang. En el cas de Catalunya, actualment és el Secretari d'Afers Exteriors, Senén Florensa<sup>565</sup>. En aquests casos, a més del nomenament pel Parlament o la Mesa, la responsabilitat política se sol articular a través de compareixences parlamentàries (com passa a Catalunya anualment amb el Secretari d'Afers Exteriors).

A través del Comitè de les Regions, Catalunya ha pogut fixar les seves posicions directament i unilateralment respecte a les decisions europees, però la capacitat d'incidència d'una regió de forma aïllada és escassa, tant per la composició tan elevada i heterogènia de l'òrgan (344 membres més altres tants suplents) com per la naturalesa de les funcions que desenvolupa i la seva incidència escassa en la determinació de les polítiques comunitàries per les institucions de la Unió Europea. Tot això ha influït en que les CCAA hagin mostrat escàs interès i hagin utilitzat de manera irregular les possibilitats que ofereix aquest òrgan comunitari. Fins ara només la participació com a ponents de dictàmens ha aconseguit interessar als presidents de CCAA per les tasques del Comitè.

## **B) La Delegació del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea.**

Les delegacions ocupen una posició de centralitat en la representació de les regions europees a Brussel·les, per això resulta interessant l'estudi del seu vessant relacional. D'entrada, actuen com l'"antena" de la pròpia regió a la capital comunitària, tant de les seves institucions de govern com de la societat civil, la qual cosa implica el compliment d'una sèrie d'objectius consistents en: rebre i transmetre informació; dur a terme tasques de representació i *lobby*; actuar com a plataforma de suport logístic a missions a Brussel·les de l'administració territorial i empreses, i sensibilitzar sobre temes europeus a la regió.

Informar, defensar interessos i representar són metes que totes les oficines de les CCAA duen a terme, i que ara els nous Estatuts d'autonomia han reconegut de manera expressa, com s'ha vist. És el cas de l'Estatut català de 2006, en que l'article 192 indica en termes genèrics i oberts: "[L]a Generalitat pot establir una delegació per defensar millor els seus interessos davant les institucions de la Unió Europea". En relació amb la instauració i evolució de

<sup>563</sup>.- Moció de 20 d'octubre de 1993, *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, V Legislatura, Serie I, núm. 34, de 28 d'octubre de 1993. L'Estatut de la Comunitat Valenciana de 2006 (article 61.3) esmenta al President de la Comunitat com el seu representant en el Comitè, de manera que "blinda" la resolució.

<sup>564</sup>.- Mentre a Bèlgica tots els membres (i els seus suplents) són elegits per les comunitats i regions, a Itàlia no totes les regions estan representades, i en canvi hi ha una àmplia presència dels ens locals (14 + 10: 5 per municipis i 5 per províncies). A Alemanya (21 + 3) i Àustria (9 + 3), prima, com a Espanya, l'element regional. Un quadre general sobre la situació en tots els països de la UE a A. D'ATENA, "Participation of regional and local authorities in ...", *op. cit.*, p. 22-25.

<sup>565</sup>.- En altres CCAA són: el vicepresident (Extremadura); consellers dels Governos Autònoms (Aragó: conseller Presidència; La Rioja: conseller de Presidència i Justícia; Canàries: conseller d'Economia, Hisenda i Seguretat; Cantàbria: consellera d'Economia, Hisenda i Ocupació; i Navarra: conseller de Cultura, Turisme i Relacions Institucionals); viceconsellers (Castella-La Manxa: viceconseller d'Economia; Astúries: viceconseller de Relacions Institucionals); secretari general (País Basc), o directors generals d'Afers europeus i Acció exterior (Madrid, Castella i Lleó, Galícia, Comunitat Valenciana i Múrcia). Dades extretes de la plana web del Comitè de les Regions, 6 de setembre 2011 disponible a <http://cormembers.cor.europa.eu/cormembers.aspx?critName=&critCountry=ES&critFunction=MEM%7CALT&critGroup=&critDossier=&iaction=Search>.

l'oficina de la Generalitat a Brussel·les ens remetem al Capítol III d'aquest estudi. Tot seguit, ens centrarem en les relacions amb les altres delegacions de les CCAA, en la relació amb la REPER, i amb les institucions i òrgans comunitaris. A part, no és menyspreable la relació directa amb les oficines d'altres regions europees, amb les quals comparteixen interessos i s'encarreguen de coordinar xarxes de regions.

*a) Relacions amb les delegacions de les Comunitats Autònomes.*

Les relacions entre oficines són des dels seus inicis, en els anys vuitanta, una realitat. Van començar espontàniament per afrontar els problemes de l'assentament a Brussel·les (règim fiscal de les oficines, règim laboral dels seus empleats), i la forma d'actuar i contactar amb les institucions, càrrecs i funcionaris comunitaris. Amb el pas del temps aquestes relacions es van anar consolidant i, sense perdre les notes de voluntarietat, falta d'institucionalització i absència d'obligacions jurídiques i econòmiques, es va crear el 23 de juliol de 2002 la **Col·laboració entre les Oficines Regionals Espanyoles (CORE)** amb la signatura d'un document.

Els objectius de la CORE són compartir informació i actuar de forma coordinada davant les autoritats europees, amb les qual de vegades es reuneixen. Cada semestre el director d'una oficina actua com a coordinador general entre les delegacions autonòmiques, assistit pel coordinador anterior i el posterior. A les reunions dels directors assisteixen els consellers autonòmics de la REPER.

Es van establir 13 "grups de coordinació tècnica" a fi de realitzar un seguiment de les polítiques comunitàries que més incideixen sobre les CCAA <sup>566</sup>. Cada grup és coordinat per una oficina interessada en els temes implicats.

A la CORE prevalen criteris tècnics sobre els polítics, i el clima de col·laboració no es veu pertorbat per les confrontacions polítiques a l'Estat. La Comissió sol utilitzar com a model aquesta pràctica, que no té referents en altres Estats compostos membres de la UE.

*b) Relació amb la Representació Permanent d'Espanya davant la Unió Europea.*

A Espanya, a diferència de Bèlgica, no hi ha dintre la REPER representants directes de cada Comunitat Autònoma a Brussel·les. A partir de 1994 el cap de la Representació Permanent va començar a reunir-se amb els directores de les oficines de forma periòdica, sobre una base informal i voluntària. Amb l'Acord de 1996 sobre el conseller autonòmic en la REPER comença la institucionalització de les relacions. Però la figura no va donar molt de si, sigui perquè es tractava d'un funcionari nomenat pel Ministeri d'Afers Exteriors a proposta del Ministeri d'Administracions Públiques -concretament era un diplomàtic de carrera- sigui per les funcions limitades que tenia atribuïdes, bàsicament d'enllaç entre la REPER i les oficines de les CCAA. En canvi, mai va assistir a les reunions dels grups de treball del Consell <sup>567</sup>.

<sup>566</sup>.- Aquests són els següents: assumptes socials i ocupació; competitivitat i energia; agricultura; política de cohesió, pesca, R + D i societat de la informació; medi ambient, educació, joventut i cultura (coordinat per Catalunya); transports; relacions exteriors; alerta empresarial, seguretat alimentària, i Comitè de les Regions. A no tots els grups assisteixen totes les CCAA, depèn de l'interès per la matèria.

<sup>567</sup>.- El punt 5 de l'Acord CARCE de 1996 sobre la creació d'un conseller per a Afers Autonòmics establia la possibilitat que aquest formés part de la Delegació espanyola en les reunions en les quals es debatessin temes que afectessin directament a les competències de les CCAA.

Actualment, i arran de l'Acord de 2004 esmentat, hi ha la Conselleria per a Afers Autònoms de la REPER d'Espanya davant la UE, amb dos consellers autonòmics. Depenen orgànicament del Ministeri de Política Territorial i funcionalment del cap de la REPER. És la primera vegada que s'insereixen funcionaris de les CCAA en l'Administració central. L'acord possibilita que es pugui ampliar el nombre dels consellers. Aquesta conselleria actua com enllaç entre la REPER i les oficines de les CCAA. Entre les funcions que l'Acord de 2004 atribueix a la Conselleria en relació amb les CCAA, hi ha la de donar suport a la coordinació entre les oficines de les CCAA a Brussel·les i, a petició de les mateixes, recolzar específicament en la preparació de visites i entrevistes d'autoritats autonòmiques amb responsables comunitaris i en la realització d'altres gestions davant les autoritats comunitàries. En relació amb el Ministeri, la Conselleria ha d'informar sobre l'activitat més rellevant de les Oficines a Brussel·les.

Els consellers autonòmics organitzen trobades de les oficines autonòmiques amb els consellers sectorials de la REPER i amb el cap de la Representació Permanent i el representant permanent adjunt, amb la finalitat de rebre i transmetre informació de les reunions de les formacions del Consell, a les quals no poden assistir els representants de les CCAA, i del COREPER. Fins ara, els consellers no han assistit a reunions de grups de treball d'altres formacions diferents de les quatre obertes, per al que requeririen l'autorització del cap de la Representació Permanent.

### *c) Relació amb les institucions i òrgans comunitaris.*

La Delegació del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea i les altres CCAA manté contactes, en no poques ocasions informals, amb personal de les institucions comunitàries. Realitza tasques de seguiment de l'activitat legislativa i d'altres tasques de les institucions comunitàries, com s'ha vist. Manté relacions estretes amb funcionaris i autoritats de la Comissió. La posada en marxa dels acords CARCE de 2004 ha significat un major coneixement mutu i una certa millora de les relacions amb funcionaris del Consell. Finalment, la Delegació porta a terme una tasca de seguiment dels treballs del Comitè de les Regions i de suport als representants de la Generalitat de Catalunya.

## **6. El Parlament Europeu.**

Cal destacar, finalment, les tasques de *lobby* que duen a terme els Governos de les CCAA a través de la interlocució amb diputats per tirar endavant iniciatives del seu interès. Així, les autoritats catalanes solen mantenir contactes estrets amb els diputats catalans, amb els ponents de textos que interessin, i amb membres de la Comissió d'assumptes regionals. En la mesura que el Parlament Europeu cada vegada va assumint un major protagonisme com a institució colegisladora, més augmenta aquesta tasca informal però efectiva per als interessos autonòmics. De vegades, preval una consideració de tipus institucional sobre la ideològica (o de grups polítics dels que formen part els diputats) en relació amb assumptes d'interès comú, que pot implicar una acció conjunta entre els diputats procedents d'una Comunitat. El cas dels diputats catalans en relació amb l'ús del català al Parlament Europeu és un bon exemple del que s'està dient. En bona part dels casos, i depenent del tema, els governs opten per dirigir-se a diputats en funció de les afinitats de grup polític.



Des d'amplis àmbits polítics a casa nostra s'ha qüestionat que Catalunya no sigui una circumscripció per a les eleccions al Parlament Europeu. Cas de ser-ho, s'assenyala, es contribuiria a acostar més a electors i elegibles, i a corresponsabilitzar als diputats amb els problemes del territori <sup>568</sup>. El nombre elevat de CCAA en relació amb el nombre de diputats que s'escull a Espanya, i la desigual població entre les CCAA és un factor que juga en contra de la identificació Comunitat Autònoma-circumscripció. En aquesta Legislatura (2009-2013), hi ha 8 diputats catalans, 1 més que l'anterior, d'entre els 50 que s'elegeixen (54 a partir de desembre de 2011) <sup>569</sup>.

---

<sup>568</sup> .- Cada Estat determina les circumscripcions per a les eleccions al PE i , en el cas espanyol, hi ha una única circumscripció en la qual es trien a tots els parlamentaris (actualment 54): article 214 de la Llei O. 5/1985, de 19 de juny, de règim electoral general, modificada per LO 1/1987, de 2 d'abril. La pràctica dels dos grans partits fa que situïn en llocs de sortida a candidats de totes les CCAA i en tot cas de Catalunya. L'article 193 de la Proposta d'Estatut aprovada pel Parlament català el 30 setembre 2005 contenia una disposició, rebutjada pel Congrés, per tal que la LOREG inclogués el mandat perquè el territori català, sol o juntament amb altres CCAA veïnes, fos una circumscripció per a les eleccions al PE. Amb anterioritat, l'article 65.6 de l'Estatut polític de la Comunitat d'Euskadi aprovat pel Parlament basc el 25 d'octubre de 2003, i rebutjat per les Corts, també havia disposat una circumscripció electoral per a Euskadi. La STC 28/1991, de 14 de febrer, havia inadmes un recurs d'inconstitucionalitat contra l'article 214 LOREG, tot afirmant que el legislador estatal té autonomia per decidir sobre les circumscripcions per les eleccions al Parlament Europeu i que tan lícita constitucionalment és una opció com una altra, sense que l'estructura autonòmica de l'Estat l'obligui a fer coincidir la circumscripció amb el territori de les diferents comunitats autònomes.

<sup>569</sup> .- 3 diputats formen part del grup Aliança Progressista de Socialistes i Demòcrates (Maria Badia, Raimon Obiols i Teresa Riera); 3 del grup Popular Europeu (Aleix Vidal-Quadras i Santiago Fisas del PP i Salvador Sedó d'UDC, incorporat al desembre del 2011); 1 del grup Verds-Aliança Lliure per Europa (Raül Romeva); i 1 del grup Aliança dels Demòcrates i Liberals per Europa (Ramon Tremosa). Fins el 31 de desembre de 2011 hi havia també un diputat d'ERC, Oriol Junqueras, integrat en el grup Verds-ALE, que en dimitir cedeix el seu escó a una diputada gallega del BNG.

## CAPÍTOL VI

### La participació del Parlament de Catalunya en el procés d'adopció de decisions i en el mecanisme d'alerta ràpida de la Unió Europea.

#### 1. Introducció.

L'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, així com el procés de reformes estatutàries que es va endegar l'any 2006, han configurat un entorn polític en el que les Comunitats Autònomes adquireixen un nou paper. S'atorga als Parlaments autonòmics un major protagonisme per tal de que vetllin pel respecte al principi de subsidiarietat. Per donar compliment al que preveu el Protocol núm. 2 al Tractat de Lisboa sobre l'aplicació del principi de subsidiarietat i proporcionalitat, la Llei 24/2009, de 22 de desembre, que reformula la Llei 8/1994, per la que es regula la Comissió Mixta per a la Unió Europea, ha previst que sigui aquesta Comissió, en nom de les Corts Generals, l'encarregada de rebre les propostes d'actes legislatius i altres documents, transmetre'ls als Parlaments autonòmics per a que donin la seva opinió en un termini breu de quatre setmanes, i emetre el seu dictamen sobre el compliment del principi de subsidiarietat en un termini global de vuit setmanes <sup>570</sup>. Una demanda que, com s'ha assenyalat, està associada a la "governança multinivell" i que comença a progressar <sup>571</sup>.

Aquesta intervenció del poder legislatiu en els afers de la Unió Europea es fonamenta en el principi de subsidiarietat. La regulació sobre la subsidiarietat i proporcionalitat en el Protocol núm. 2 preveu possibilitats de participació de les regions en diferents etapes del procediment legislatiu i amb diferent intensitat. D'aquesta forma, intenta comprometre a tres poders legislatius (Parlament Europeu, Parlaments nacionals i Parlaments regionals), encara que, com s'ha assenyalat, en realitat afecta a quatre nivells competencials (europea, estatal, autonòmica i local), si bé de diferent abast <sup>572</sup>.

#### 2. El fonament de la intervenció dels Parlaments nacionals i regionals: el principi de subsidiarietat.

Des de que el juny de 1979 va tenir lloc la primera elecció directa al Parlament Europeu, fins a l'entrada en vigor, el desembre de 2009, del Tractat de Lisboa, diverses son les fites que han marcat la participació dels Parlaments nacionals en el funcionament de la UE: la creació de la Conferència dels Òrgans dels Parlaments Nacionals especialitzats en Afers Europeus (COSAC) el maig de 1989; l'entrada en vigor, el novembre de 1993, del Tractat de Maastricht, que incloïa una Declaració sobre la importància dels Parlaments nacionals; l'entrada en vigor, el maig del 1999, del Tractat d'Amsterdam, un dels Protocols annexos del qual reconeixia jurídicament la COSAC; i l'entrada en vigor, el febrer de 2003, del Tractat de

---

<sup>570</sup> .- Article 6 de la Llei 8/1994, de 19 de maig, per la que es regula la Comissió Mixta per a la Unió Europea (BOE de 20 de maig de 1994), modificada per la Llei 24/2009, de 22 de desembre, per a la seva adaptació al Tractat de Lisboa de 13 de desembre de 2007 (BOE de 23 de desembre de 2009).

<sup>571</sup> .- S. BELTRÁN, "La aplicación de los acuerdos que regulan la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea (variaciones o desvaríos sobre un mismo tema)", en *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 22, 2010, pp. 24-28. Sobre la governança multinivell pot veure's, S. PIATTONI, *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical and Normative Challenges*, Oxford University Press, Oxford 2010.

<sup>572</sup> .- Vid. J. FERNÁNDEZ ALLÉS, "El parlamentarismo español ante el sistema de alerta temprana sobre el principio de subsidiariedad: a propósito de la V Conferencia sobre subsidiariedad 2011", en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 11, 2011, p. 4.

Niça, i amb ell, de la Declaració sobre la necessitat de considerar el paper dels Parlaments nacionals a la Convenció Europea. En cada una de les revisions dels Tractats s'ha volgut trobar un encaix institucional als Parlaments nacionals i, en aquesta línia, el Tractat de la Unió Europea (TUE) i els Tractat de Funcionalment de la Unió Europea (TFUE) constitueixen un pas endavant important pel que fa a la seva presència en el funcionament de la Unió Europea.

El fonament d'aquesta intervenció es troba en l'aplicació del **principi de subsidiarietat**<sup>573</sup>, que s'inclou el 1992 en el Tractat de Maastricht (article 3b TCE). Ara bé, és amb el Tractat d'Amsterdam de 1997 que aquest s'incorpora com a paràmetre de la legalitat de l'acció de les institucions de la UE, amb la seva incorporació a l'article 2 TUE i al Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat. Des del Tractat de Lisboa, aquest principi es recull al paràgraf 3 de l'article 5 del TUE d'acord amb el qual, en els àmbits de competència compartida,

*“la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*<sup>574</sup>.

<sup>573</sup>.- Sobre el principi de subsidiarietat, entre la doctrina espanyola, vid. E. ALBERTÍ ROVIRA; E. FOSSAS; M.A. CABELLOS, *El principi de subsidiarietat a la Unió Europea*, Parlament de Catalunya, Barcelona 2005; F. ALDECOA LUZÁRRAGA; M. GUINEA LLORENTE, “El sistema de competencias y el control del principio de subsidiariedad: una delimitación clara y comprensible” a F. ALDECOA LUZÁRRAGA; M. GUINEA LLORENTE, *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, 2ª edició, Ed. Marcial Pons, Madrid 2008, p.185; A. BOIXAREU CARRERA, “Aspectos generales y principios básicos de la Unión: subsidiariedad y suficiencia de medios”, a *España y el Tratado de la Unión Europea. Una aproximación al Tratado elaborado por el equipo negociador español en las Conferencias Intergubernamentales sobre la Unión política y la Unión económica y monetaria*, Ed. Colex, 1994, p. 55; J.A. CORRIENTE CÓRDOBA, “Principio de subsidiariedad y regionalismo en la Unión Europea”, a I, PARIENTE PRADA; M. ZELAIA, *Estudios sobre regionalismo en la Unión Europea*. Ed. Eusko Ikaskuntza, Donostia 2001, p. 77; M. Díez de Velasco Vallejo; J.M. SOBRINO HEREDIA, “El control jurisdiccional del principio de subsidiariedad en la Unión Europea” a N. COLNERIC; J.P. PUISOCHET; D. RUÍZ JARABO Y COLOMER, D. EDWARDS (Coord.), *Une communauté de droit: Festschrift für Gil Carlos Rodríguez Iglesias*, Ed. BWV Berliner Wissenschafts, 2003, p. 581; L. HINOJOSA MARTÍNEZ, “La regulación del principio de subsidiariedad en el Tratado Constitucional: espejismos y realidades”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2004, núm. 19, p. 787; L. HUICI SANCHO, “La interpretación del principio de subsidiariedad por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, a VVAA, *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*, Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics, núm. 68, Barcelona 2010, p. 57; J. LASO PÉREZ, “Parlamentos nacionales y control de subsidiariedad” en *La presidencia española de la Unión Europea en 2010: propuestas para un agenda ambiciosa. Novenas Jornadas de la Escuela Diplomática*, 2009, Marcial Pons, Madrid 2009, p. 83; A. MANGAS MARTÍN, “El control del principio de subsidiariedad”, a *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales-BOE, Madrid 2005, p. 53; J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “La nueva regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa: especial referencia al control del principio de subsidiariedad”, a J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*. Ed. Iustel, Madrid 2008, p.273; M. PALOMARES AMAT, *Parlaments regionals i procediment d'adopció de decisions a la Unió Europea*, Parlament de Catalunya, Barcelona 2005; M. PÉREZ GONZÁLEZ, “La incidencia del principio de subsidiariedad en las regiones”, a J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *El Tratado de Lisboa y las Regiones*, Parlamento Vasco 2009, p. 137; A.J. SÁNCHEZ SÁEZ, “La nueva regulación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad en la Constitución Europea”, *Unión Europea Aranzadi*, 2005, vol. 32, núm. 6, p. 5; VVAA, *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*, Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics, núm. 68, Barcelona, 2010.

<sup>574</sup>.- Subratllat nostre. Cal recordar aquí que l'acció de la UE s'ha de justificar no només en virtut del principi de subsidiarietat, sino també en virtut del principi de proporcionalitat, que conforme a l'article 5.4 TUE exigeix que “el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de

El principi de subsidiarietat és, d'entrada, un principi regulador de l'exercici de les competències entre la UE i els seus Estats membres i, per tant, no li atribueix noves competències. Hi ha quatre elements principals, de difícil concreció jurídica, sobre els que s'articula el principi: 1) el caràcter transnacional de l'acció que es vol dur a terme; 2) la insuficiència de la intervenció dels Estats membres; 3) l'adequació de la intervenció de la UE en funció de la dimensió o dels objectius de l'acció que es vol dur a terme; i 4) el perjudici que pot causar l'acció dels Estats membres o la manca d'acció de la UE. Aquests paràmetres han de permetre determinar el valor afegit -que s'identifica amb la màxima eficàcia de la seva actuació- que aporta l'acció de les institucions de la UE respecte l'actuació dels Estats membres.

La dimensió política d'aquest principi es veu reflectida en dos plantejaments complementaris. D'una banda, l'aplicació del principi de subsidiarietat pot arribar a constituir un obstacle al funcionament eficaç de la UE en la mesura en que pot dificultar les polítiques d'integració. Des d'aquesta perspectiva cal entendre que, presents els criteris d'aplicació de la subsidiarietat, és la UE qui ha d'actuar. D'altra banda, l'aplicació del principi de subsidiarietat es configura com una garantia dels interessos nacionals i regionals, ja que protegeix l'exercici de competències que els hi son pròpies<sup>575</sup>. En el fons, aplicat correctament, el principi de subsidiarietat garanteix que només s'adoptaran mesures a nivell de la UE quan aquestes siguin realment necessàries. El contrari implicaria el malbaratament de recursos que podrien utilitzar-se millor en altres nivells d'acció.

L'aplicació del principi de la subsidiarietat té un exponent privilegiat en les disposicions del Tractat relatives a la participació dels Parlaments nacionals en el procés d'adopció de decisions de la UE. El punt de partida en el Tractat de Lisboa el trobem en l'article 12 TUE, que reconeix, per primera vegada en el dret originari i de manera específica, la funció dels Parlaments nacionals dins de la UE. Així, conforme a aquesta disposició

*“Los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, para lo cual: a) serán informados por las instituciones de la Unión y recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos de la Unión de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea; b) velarán por que se respete el principio de subsidiariedad de conformidad con los procedimientos establecidos en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; c) participarán, en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión en dicho espacio, de conformidad con el artículo 70 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y estarán asociados al control político de Europol y a la evaluación de las actividades de Eurojust, de conformidad con los artículos 88 y 85 de dicho Tratado; d) participarán en los procedimientos de revisión*

*los Tratados*”. En qualsevol cas, la subsidiarietat és un principi rector que defineix la frontera entre la responsabilitat dels Estats membres i de la UE - és a dir, qui ha d'actuar?- La proporcionalitat és un principi rector per determinar com la UE ha d'exercir les seves competències, siguin exclusives o compartides – és a dir, quina hauria de ser la forma i la naturalesa de l'acció de la UE?. Tot i que té clarament un abast diferent, planteja també dificultats de delimitació, en particular pel que fa a la determinació de quan una acció esdevé excessiva o no. Vid. E.T. SWAINE, “Subsidiarity and Self-Interest: Federalism at the European Court of Justice”, *Harvard International Law Journal*, vol. 41, 2000, p. 56 i ss.

<sup>575</sup> .- L. HUICI SANCHO, “La interpretación del principio de subsidiariedad por ..”, *op. cit.*, p. 60 i ss.

*de los Tratados, de conformidad con el artículo 48 del presente Tratado; e) serán informados de las solicitudes de adhesión a la Unión, de conformidad con el artículo 49 del presente Tratado; f) participarán en la cooperación interparlamentaria entre los Parlamentos nacionales y con el Parlamento Europeo, de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.”*

A més, el Protocol núm. 1, sobre el paper dels Parlaments europeus dins de la Unió Europea, a la vegada que recorda que la forma en que els Parlaments nacionals exerceixen el control sobre l'executiu nacional és una qüestió que cau dins de l'àmbit constitucional propi de cada Estat membre, defineix una sèrie de disposicions que obliguen les institucions de la UE a transmetre als Parlaments nacionals tota la informació necessària per tal de que aquests puguin exercir la seva tasca. Igualment, el Protocol núm. 2 sobre l'aplicació dels principis de la subsidiarietat i la proporcionalitat especifica els procediments, previstos als articles 5 i 12 del TUE, mitjançant els quals els Parlaments nacionals duen a terme el control de l'aplicació del principi de la subsidiarietat, i reconeix, bé que de manera embrionària, la participació en aquest procés dels Parlaments regionals amb competències legislatives.

En termes generals, i d'acord amb el Tractat, els Parlaments nacionals gaudeixen actualment de la possibilitat d'intervenir en diverses instàncies:

- El Tractat de Lisboa requereix la participació dels Parlaments nacionals per controlar l'aplicació correcta del principi de subsidiarietat. Conforme a l'article 5.3 TUE, *“Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo”*. Aquesta activitat es recull de manera expressa en l'àmbit de l'Espai de Llibertat Seguretat i Justícia (article 69 TUE), així com respecte al control polític de l'Europol (article 88 TFUE) i l'avaluació d'activitats de l'Eurojust (article 85 TFUE). Els Protocols núm. 1 i núm. 2 estableixen el procediment que serveix específicament a aquesta finalitat. A més, els Parlaments nacionals poden instar als Estats membres a la presentació d'un recurs davant del Tribunal de Justícia per la vulneració del principi de la subsidiarietat (article 8 del Protocol núm. 2).
- Conforme a l'article 48 TUE, s'han de notificar els projectes de revisió del Tractat als Parlaments nacionals. A més, aquests també han de formar part de la Convenció que ha d'examinar els projectes de revisió. En el marc de determinades clàusules passarel·la, tal i com disposa el paràgraf 7 de l'article 48 TUE els Parlaments nacionals tenen una veu directa i poden vetar la decisió del Consell, fent-se una menció particular en l'àmbit concret de la cooperació judicial en matèria civil (article 81 TUE).
- Conforme a l'article 49 TUE, les sol·licituds d'adhesió de nous Estats membres s'han de trametre als Parlaments nacionals. Tot i que dependrà de la capacitat que tingui el Parlament d'influir l'executiu durant la negociació de l'adhesió, no sembla però que aquesta disposició hagi de tenir grans efectes pràctics, ja que en tot cas, en la majoria dels Estats membres els tractats d'adhesió han de ser autoritzats per ambdues cambres i/o referèndum abans de que l'executiu els pugui ratificar.
- Finalment, els Parlaments nacionals reben els documents legislatius, consultius o preparatoris, l'Informe Anual del Tribunal de Comptes, l'ordre del dia del Consell i el resultat

de les seves sessions, i el programa legislatiu anual de la Comissió (articles 1, 5 i 7 del Protocol núm. 1).

Pel que fa al procés d'adopció de les decisions de la UE, essencialment, la participació dels Parlaments nacionals s'emmarca en dues fases: la fase pre-legislativa, en la que la Comissió du a terme consultes amb els diferents actors interessats; i la fase pròpiament legislativa, de preparació i aprovació de la proposta, en la que s'activa el mecanisme de l'alerta ràpida. Ambdues fases formen part d'un mecanisme polític de control de l'acció de les institucions de la UE que es desenvolupa *ex ante*.

### 3. La participació dels Parlaments nacionals en la fase prelegislativa de consultes.

Com s'ha dit, el control del principi de la subsidiarietat té un vessant clarament polític, i en aquesta dimensió, es du a terme mitjançant la participació dels Parlaments nacionals. En aquesta línia, des de l'any 2006, la Comissió ha enviat les propostes i altres documents rellevants directament als Parlaments nacionals, a la vegada que els ha convidat a establir un diàleg polític amb la institució, mitjançant el qual podien expressar les seves opinions <sup>576</sup>. Com indica M. Palomares, aquesta possibilitat d'intercanvi d'informació “*da un papel muy relevante a los parlamentos al permitirles intervenir, directamente, en la definición de las políticas de la Unión junto con las instituciones, cuya actuación, como es sabido, se basa en un principio de equilibrio interinstitucional.*” <sup>577</sup>

No obstant, en el dret originari, el primer mecanisme de participació activa dels Parlaments nacionals en el funcionament de la UE el trobem recollit -com s'ha dit- a l'article 12 TUE, d'acord amb el qual els Parlaments nacionals han de ser “*informados por las instituciones de la Unión y recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos de la Unión de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea*”. Aquesta previsió es desenvolupa, d'una banda, en el Protocol núm.1, que especifica que els documents de consulta de la Comissió (llibres verds, llibres blancs, comunicacions), el seu programa legislatiu anual, altres documents de programació legislativa o estratègia política (article 1), els ordres del dia i les actes de les sessions del Consell (article 5) i l'informe anual del Tribunal de Comptes (article 7) s'han de trametre als Parlaments nacionals per part de les institucions competents.

La **Comissió** ha desenvolupat a bastament aquesta cultura de cooperació, com recull l'article 11.3 TUE d'acord amb el qual “[C]on objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas.” En l'àmbit concret que ens ocupa, el de la formació dels actes legislatius, la Comissió té l'obligació de consultar àmpliament als diferents actors interessats i, entre ells, ha de tenir en compte els Parlaments nacionals i els Parlaments regionals. Així, d'acord amb l'article 2 del Protocol núm. 2 “[A]ntes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas. Estas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas”.

<sup>576</sup> .- COM (2006)211 final, *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo. Una Agenda para los ciudadanos. Logrando resultados para Europa.*

<sup>577</sup> .- M. PALOMARES, “La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 38, 2011, p. 28.

Ara bé, cal advertir que aquesta intervenció dels Parlaments regionals, que només es dona en l'àmbit legislatiu, es produeix únicament “*cuando proceda*”. D'entrada, és la Comissió i els Parlaments nacionals -i no els Parlaments regionals-, els qui decideixen quan s'escau aquesta consulta. A més el Tractat deixa a la seva discreció la forma en que aquesta consulta s'executi i es corre el risc de que aquesta obligació esdevingui finalment una mera obligació formal d'informar<sup>578</sup>. Caldria entendre que aquesta intervenció s'ha de produir quan es tracta d'una matèria que afecta les competències de la regió<sup>579</sup> (tot i el problema de la completa asimetria entre els ens regionals a la UE des del punt de vista competencial). En aquest sentit, com s'ha indicat, malgrat que això no impliqui “includiblement haver de realitzar consultes directes a les entitats regionals que resultin afectades, sembla raonable pensar que la millor manera de tenir en compte aquesta dimensió de les accions projectades (...), consisteix precisament a consultar a qui en resultarà afectat”, un plantejament que porta inclús a admetre la possibilitat d'una consulta i una “presència independent quan resultin afectats els seus interessos específics”<sup>580</sup>.

En tot cas, per dur a terme aquestes consultes la Comissió disposa de **diversos instruments**. Així, en un estadi molt inicial, la Comissió pot fer servir els llibres verds, els llibres blancs o les comunicacions. La Comissió també pot recórrer als procediments de consulta i concertació, els “*roadmaps*” o les avaluacions d'impacte. La Comissió està vinculada per l'article 5 del Protocol núm. 2 sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat, conforme al qual

*“Todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Esta ficha debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el plano de ésta se sustentarán en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos. Los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los Gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar.”* (subratllat nostre)

En particular, aquestes avaluacions d'impacte permeten posar l'èmfasi en els aspectes relacionats amb l'aplicació del principi de subsidiarietat des de la seva dimensió regional, en la mesura en que en ells no es valora només l'impacte econòmic i social de la possible mesura, sinó també el seu **impacte territorial**<sup>581</sup>.

<sup>578</sup> .- C. MANDRINO, “The Lisbon Treaty and the New Powers of Regions”, *European Journal of Law Reform*, vol. X, núm. 4, p. 522.

<sup>579</sup> .- M. PALOMARES AMAT, “Las relaciones entre la Generalitat de Cataluña y la UE en el Estatuto ..”, *op. cit.*, pp. 17 y 18. Una posició més propra al principi d'autonomia institucional a E. ARANDA ALVAREZ, “El fortalecimiento de los parlamentos en la Unión Europea: la incorporación del *early warning system*”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 15, 2005, p. 290.

<sup>580</sup> .- E. ALBERTÍ ROVIRA; E. FOSSAS; M.A. CABELLOS, *El principio ...*, *op. cit.* pp. 34-35. Vid. també M. PALOMARES, “La participación del Parlamento de Cataluña...”, *op. cit.*, p. 8.

<sup>581</sup> .- Vid. SEC(2009)92, European Commission, *2009 Impact assessment Guidelines*, en les que es requereix que s'especifiqui la base legal de la proposta, les raons que fan que l'acció sigui més apropiades a nivell de la UE que dels Estats membres i el valor afegit de l'acció de la UE.

És en aquesta primera fase, sobretot, que l'acció dels Parlaments nacionals i, especialment, dels Parlaments regionals, pot ser, sinó més rellevant, al menys més constructiva <sup>582</sup>, ja que aquests poden posicionar-se en funció de criteris com l'interès nacional o regional i exercir una tasca de *lobby* per tal d'influir en la proposta de la Comissió. Aquesta funció és especialment important per als organismes de caràcter interparlamentari que canalitzen i defensen els interessos de les regions, com ara la **Conferència d'Assemblees Legislatives Regionals Europees (CALRE)** i la **Xarxa de Comissions d'Afers Europeus dels Parlaments Regionals (NORPEC)**. Des d'una perspectiva diferent, la dels executius, cal afegir la **Conferència de Poders Locals i regionals a Europa (CPLRE)** o l'**Assemblea de Regions d'Europa (ARE)**.

A nivell intern, a l'Estat espanyol no existeix un procediment articulat de cooperació entre els diferents Parlaments autonòmics que permeti una més intensa col·laboració en aspectes d'interès comú en aquesta fase prelegislativa. Des de l'any 1983 s'ha realitzat una reunió anual de la **Conferència de Presidents dels Parlaments autonòmics espanyols**, institucionalitzada l'any 1997 sota el nom de la COPREPA <sup>583</sup>. La participació és de caràcter voluntari, però és un mecanisme útil per a l'intercanvi d'informació, experiències i preocupacions comunes. Aquesta estructura podria ser utilitzada per a coordinar la tasca dels Parlaments autonòmics en les qüestions relacionades amb la subsidiarietat en la fase prelegislativa. Cal tenir en compte també que en l'àmbit supranacional, la majoria dels Parlaments autonòmics participen en les reunions i activitats de la CALRE, ja que es considerada com una important xarxa per al desenvolupament de la cooperació amb els Parlaments regionals dels altres Estats membres.

D'altra banda, la possibilitat d'intervenció dels **Parlaments nacionals** en aquesta fase prèvia es contempla expressament en el propi Reglament intern del Parlament Europeu. Així, es recull en el seu article 130 que

---

<sup>582</sup>.- Aquesta cooperació compta actualment amb un instrument important: l'IPEX, una plataforma electrònica per a l'intercanvi d'informació relativa a les activitats parlamentàries. En l'actualitat sembla que la majoria dels Parlaments nacionals promouen l'ús d'aquest instrument de suport i d'intercanvi interparlamentari. Es un instrument privilegiat ja que en definitiva és aquest el mecanisme principal que els Parlaments nacionals fan servir per comunicar-se i per donar a conèixer les seves posicions en matèria de subsidiarietat mentre dura el termini de les vuit setmanes. Aquest és doncs l'espai virtual en el que els Parlaments comparteixen la informació. Ara bé, a aquest sistema únicament s'hi poden adherir els Parlaments nacionals, per això, possibilitar i permetre l'accés dels Parlaments regionals es converteix en un element essencial per tal que puguin desenvolupar el nou rol que els assigna el Protocol en el procediment del control de la subsidiarietat. Així, i dins de la fase pròpiament legislativa, es podria articular un sistema de xarxes (semblant al model IPEX) que permetés als Parlaments regionals d'un mateix Estat conèixer les diferents postures que tenen envers les propostes legislatives europees respecte de les quals han estat consultats i també configurar un enllaç amb les cambres regionals d'altres Estats membres, tal com s'assenyala en l'Informe Anual sobre la subsidiarietat de l'any 2010. L'efectivitat de la participació parlamentària en el procediment d'alerta ràpida depèn també d'un altre factor, l'existència de mitjans personals i materials adequats per a fer front a les necessitats que planteja Lisboa. En aquest sentit, s'ha assenyalat l'experiència a Espanya d'enviar un funcionari davant les institucions de la UE amb la funció d'informar de manera directa i de primera mà el seu Parlament, a través de les representacions que les Comunitats Autònomes tenen a Brussel·les, com ara la Delegació de la Generalitat de Catalunya davant la Unió Europea.

<sup>583</sup>.- En aquest àmbit es va acordar la creació d'una plataforma informativa per a totes els Parlaments autonòmics per tal de compartir informació sobre les propostes legislatives i els mecanismes de control subsidiarietat.



“1. El Parlamento mantendrá periódicamente informados de sus actividades a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros. 2. La organización y la promoción de una cooperación interparlamentaria eficaz y regular en el seno de la Unión, en virtud del artículo 9 del Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, se negociarán sobre la base de un mandato otorgado por la Conferencia de Presidentes, previa consulta a la Conferencia de Presidentes de Comisión. El Parlamento aprobará los acuerdos que versen sobre estos asuntos de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 127. 3. Cualquier comisión podrá iniciar directamente un diálogo con los Parlamentos nacionales, a nivel de comisiones, dentro de los límites impuestos por los créditos presupuestarios destinados al efecto. Ello podrá incluir los mecanismos adecuados para una cooperación en la fase prelegislativa y poslegislativa. 4. Todo documento relativo a un procedimiento legislativo de la Unión que un Parlamento nacional transmita oficialmente al Parlamento Europeo se remitirá a la comisión competente para el fondo del asunto sobre el que trate dicho documento. 5. La Conferencia de Presidentes podrá otorgar mandato al Presidente para que negocie facilidades para los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, si procede con carácter recíproco, y para proponer cualesquiera otras medidas destinadas a facilitar los contactos con dichos Parlamentos”.

Aquesta cooperació es realitza normalment mitjançant la **Conferència de Presidents dels Parlaments de la UE**, composta pel President del Parlament Europeu i els Presidents dels Parlaments nacionals i que supervisa la coordinació de les activitats de la UE que tenen un caràcter interparlamentari. Aquesta cooperació interparlamentària es du a terme també amb les reunions conjuntes de les comissions del Parlament Europeu (*Joint Committee Meeting*) i les reunions parlamentàries conjuntes (*Joint Parliamentary Meetings*) que són trobades parlamentàries al nivell de les comissions. Les primeres afecten qüestions pròpies de una comissió parlamentària i són convocades a iniciativa d'aquesta, mentre que les segones tracten qüestions que superen l'àmbit d'una sola comissió. També es fa mitjançant les reunions conjuntes sobre temes d'interès comú (*Joint Meetings on Topics of Common Interest*) convocades pel Parlament del país que ostenta la presidència del Consell i a través de les reunions dels Comitès Sectorials (*Meetings of Sectorial Committees*) que s'organitzen pels Parlaments nacionals o pel Parlament Europeu per tal de discutir temes de la Unió Europea en els seus àmbits de competència.

Un dels organismes més actius en el desenvolupament d'aquesta cooperació interparlamentària ha estat tradicionalment la **Conferència d'Òrgans Parlamentaris Especialitzats en Assumptes de la Unió dels Parlaments de la UE (COSAC)**. La COSAC és un mecanisme institucionalitzat a l'article 10 del Protocol núm. 1, si bé la seva creació data de 1989. Des d'aleshores ha destacat en el control de l'aplicació del principi de subsidiarietat<sup>584</sup> i ha esdevingut amb els anys l'intent més reeixit d'involucrar oficialment als Parlaments nacionals en el funcionament de la UE. Conforme l'article 3 del seu Reglament intern, modificat recentment<sup>585</sup>, “[C]ada Parlamento nacional estará representado por un máximo

<sup>584</sup> .- I. CARBAJAL; M. DELGADO IRIBARREN, “Las medidas adoptadas por los parlamentos nacionales para aplicar el procedimiento establecido en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”, *L'aplicació parlamentària del principi de subsidiarietat*, Parlament de Catalunya, Barcelona 2010, p. 19.

<sup>585</sup> .- Reglamento de la Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos de la Unión de los Parlamentos de la Unión Europea, de 31 de maig 2011, DOUE C 229, de 4 d'agost de 2011.

*de seis miembros de su órgano u órganos especializados en asuntos de la Unión. El Parlamento Europeo estará representado por seis miembros. Cada Parlamento determinará la composición de su propia delegación*". A l'Estat espanyol, és tasca de les Corts Generals designar els parlamentaris espanyols que hi participen i decidir si inclouen o no una dimensió regional en la seva representació. A més, els Parlaments nacionals dels països candidats a adherir-se a la UE estan convidats a participar-hi amb tres observadors cada un. D'acord amb l'article 10 del Protocol núm. 1, la COSAC

*“podrá dirigir al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión cualquier contribución que juzgue conveniente. Esta Conferencia fomentará además el intercambio de información y buenas prácticas entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo y entre sus comisiones especializadas. La Conferencia podrá asimismo organizar conferencias interparlamentarias sobre temas concretos, en particular para debatir asuntos de política exterior y de seguridad común, incluida la política común de seguridad y de defensa. Las aportaciones de la Conferencia no vincularán a los Parlamentos nacionales ni prejuzgarán su posición”*.

Finalment, aquesta tasca de cooperació interparlamentària també la duen a terme les **Oficines de representació de cada Parlament nacional davant de la UE**<sup>586</sup>, si bé en aquest cas en favor dels Parlaments dels Estats membres als quals pertanyen. Aquestes oficines, en les que ara per ara no hi ha cap presència regional ni es té en compte la dimensió regional, realitzen diverses funcions. D'entrada, fan una funció d'enllaç entre els diferents Parlaments nacionals i faciliten els contactes i discussions sobre els aspectes que hi estan sent analitzats, inclòs quan encara no s'ha publicitat la proposta de la Comissió. També fan una funció tècnica d'informació entre els Parlaments nacionals mitjançant la xarxa de funcionaris i una funció d'assistència jurídica que consisteix en donar suport als parlamentaris nacionals quan assisteixen a les reunions del Parlament Europeu i altres.

#### **4. El mecanisme d'alerta ràpida i el paper dels Parlaments nacionals i regionals.**

##### **A) El mecanisme d'alerta ràpida en el Tractat de la Unió Europea.**

Encara en el marc del control polític *ex ante*, el Protocol núm. 2 al Tractat de Lisboa estableix un mecanisme d'alerta ràpida en el que, per primera vegada, s'associa els Parlaments nacionals al procés d'adopció de les decisions de la UE mitjançant la seva participació directa en el control de l'aplicació del principi de la subsidiarietat. Com ha indicat J. Pueyo Losa, en termes generals, es tracta de l'articulació d'un mecanisme en el que preval el seu caràcter “ad hoc – y no de la creación de un órgano nuevo encargado del control de la aplicación del principio de subsidiariedad, tal como se habría sugerido-, de carácter flexible que no viene a prolongar o bloquear el proceso legislativo, ni a generar más burocracia, en la medida, sobre todo, en que los dictámenes motivados sobre el incumplimiento del principio de subsidiariedad (emitidos por los Parlamentos nacionales) no podrán tener por efecto obligar

<sup>586</sup> .- Sobre la base de l'article 12 TUE, els Parlaments nacionals han institucionalitzat la seva presència mitjançant els representants permanents i han designat, tradicionalment, un representant que fa la funció d'enllaç, tant a Brussel·les com a Estrasburg. Espanya va anomenar aquest representant el 2009, i està en funcions des de gener de 2010 (Carmen Sanchez-Abarca). Actualment tots els Estats membres, excepte Malta, en tenen un.

*a la Comisión a retirar sus propuestas, sino que este órgano podrá discrecionalmente – aunque motivando su decisión- decidir mantener, modificar o retirar la misma-”*<sup>587</sup>.

El mecanisme d'alerta ràpida consisteix, d'acord amb l'article 6 del Protocol núm. 2 en que

*“Todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos podrá, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo en las lenguas oficiales de la Unión, dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas.”* (subratllat afegit)

El primer aspecte que cal delimitar és l'àmbit d'aplicació d'aquest mecanisme, que afecta únicament als projectes d'actes legislatius. Conforme l'article 2 del Protocol núm. 1 i l'article 3 del Protocol núm. 2, els projectes d'actes legislatius comprenen

*“las propuestas de la Comisión, las iniciativas de un grupo de Estados miembros, las iniciativas del Parlamento Europeo, las peticiones del Tribunal de Justicia, las recomendaciones del Banco Central Europeo y las peticiones del Banco Europeo de Inversiones, destinadas a la adopción de un acto legislativo.”*

Per tant, d'una banda, les **mesures subjectes al mecanisme d'alerta ràpida** no es limiten a les propostes de la Comissió sinó que afecten també les propostes que s'inicien en un grup d'Estats membres i en el Parlament Europeu, en el Tribunal de Justícia, el Banc Central Europeu i el Banc Europeu d'Inversions. D'altra banda, els actes legislatius, categoria que tenen els reglaments, les directives i les decisions de la UE, son els actes jurídics que s'adopten conforme el procediment legislatiu ordinari o especial, tal i com es preveu a l'article 289 TFUE. Tot i que fora del marc d'aquest procediment, s'inclouen aquí també les propostes adoptades conforme a l'article 308 TFUE. Per tant, queden fora d'aquest control dels Parlaments nacionals els actes no legislatius d'abast general que pot adoptar la Comissió en el marc de la delegació de poders feta pel Consell i el Parlament Europeu (article 290 TFUE) i els actes d'execució adoptats per la Comissió en l'exercici de les competències d'execució que li atribueix el Tractat (article 291 TFUE). Tampoc afectarà les recomanacions que pugui adoptar el Consell, la Comissió o el Banc Central Europeu (article 292 TFUE).

En relació amb el **termini** durant el qual es desenvolupa aquest procediment, l'article 4 del Protocol núm. 1 ens indica que

*“Entre el momento en que se transmita a los Parlamentos nacionales un proyecto de acto legislativo en las lenguas oficiales de la Unión y la fecha de inclusión de dicho proyecto en el orden del día provisional del Consejo con miras a su adopción o a la adopción de una posición en el marco de un procedimiento legislativo, deberá transcurrir un plazo de ocho semanas”.*

---

<sup>587</sup> .- J. PUEYO LOSA, “El Tribunal de Justicia y el futuro constitucional de la Unión Europea”, *VIII Seminario Jurídico: La dimensión jurídica de la integración*, celebrat els dies 2 i 3 d'octubre del 2003, Rosario, Argentina, disponible a [www.aladi.org/nsfaladi/reuniones.nsf/.../\\$FILE/Pueyo.doc](http://www.aladi.org/nsfaladi/reuniones.nsf/.../$FILE/Pueyo.doc), p. 23 (consultat el novembre de 2011).

Igualment, conforme l'article 6 del Protocol núm. 2, l'acció dels Parlaments nacionals ha de tenir lloc *"en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo en las lenguas oficiales de la Unión"*. El termini de les vuit setmanes es comença a contar des de la darrera versió lingüística de la proposta d'acte legislatiu elaborada per la Comissió. No obstant això, la pròpia Comissió reconeix les dificultats d'ajustar-se al termini, i ha admès que, a la pràctica, hi ha un 80% dels dictàmens motivats dels Parlaments nacionals que arriben entre les 8 i les 10 setmanes. Per això mateix la pròpia Comissió considera que s'ha de tractar aquest termini amb una certa flexibilitat i, Aixa, per exemple, poden contemplar-se, al costat dels dictàmens motivats, altres possibles intercanvis d'opinió menys formals entre els Parlaments nacionals i aquesta institució de la UE.

Cal referir-se també al llindar de la **majoria necessària** per posar en marxa aquest mecanisme. D'entrada, corresponen dos vots a cada Parlament nacional (cada cambra té un vot en el cas d'un sistema bicameral), el que, en la UE de 27 Estats membres, representa un total de 54 vots. Un cop transcorregut el termini, cal comprovar que els dictàmens negatius dels Parlaments nacionals assoleixen el mínim establert al paràgraf segon de l'article 7 del Protocol núm. 2: *"al menos un tercio del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales"* (18 de 54) -un quart quan es refereixen a l'Espai de llibertat seguretat i justícia (14 de 54)- en el cas del procediment de la targeta groga, i *"al menos la mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales"* (28 de 54) en el cas del procediment de la targeta vermella. Quan s'assoleix el mínim requerit llavors s'inicia realment el procediment de l'alerta ràpida, més enllà de què la Comissió decideixi addicionalment respondre individualment als Parlaments nacionals que han elaborat un dictamen. Fins ara no s'ha assolit en cap cas el mínim necessari per posar en marxa el mecanisme. Fins a setembre de 2011, la Comissió havia enviat al voltant de 130 propostes legislatives i havia rebut prop de 300 dictàmens motivats dels Parlaments nacionals. D'aquests, només en 57 casos hi ha hagut un dictamen motivat negatiu, que afectaven a un total de 21 propostes, per considerar que hi havia una vulneració del principi de subsidiarietat. Només en 6 casos coincidien més de 5 dictàmens motivats negatius (treballadors de temporada i règim fiscal corporatiu)<sup>588</sup>.

Pel que fa al **procediment**, cal recordar que la funció dels Parlaments nacionals és només pronunciar-se sobre els aspectes vinculats amb el compliment del principi de subsidiarietat, però no poden entrar en l'examen dels elements materials de la proposta, el que de fet, a la pràctica, és normalment el que més els hi interessa. Igualment, s'ha d'assenyalar que el control de la subsidiarietat es farà pels Parlaments nacionals conforme als seus procediments interns. És difícil detectar una tendència general en la forma en que els Parlaments nacionals garanteixen la conformitat dels projectes legislatius de la UE al principi de subsidiarietat. De fet, l'informe de la COSAC de 2010 reconeix que es troben diferents combinacions tant pel que fa als actors com als procediments.

<sup>588</sup> - C. PRESSING, "La dimensió regional de les consultes a la Comissió en el procés legislatiu", Seminari de la CALRE, Barcelona, 19 de setembre de 2011. A finals de 2010, la Comissió havia enviat 82 projectes d'acte legislatiu en el marc del procediment del Protocol i havia rebut 211 dictàmens motivats, la majoria de les quals relatius al contingut de la proposta. Només 34 d'ell feien referència al control de l'aplicació del principi de la subsidiarietat, i només respecte a cinc de les propostes, la Comissió va rebre més d'un dictamen motivat. Vid., COM(2011)344, *Report from the Commission on subsidiarity and proportionality*, 18th Report on Better Lawmaking covering the year 2010, p. 4.

L'article 7 del Protocol núm. 2 estableix els procediments que permeten als Parlaments nacionals dificultar i/o evitar l'adopció de la proposta presentada per la Comissió. Tot i que el Protocol revisat pel Tractat de Lisboa ja no menciona formalment i expressament el test de conformitat i, en canvi, insisteix en la importància de la participació de tots els actors en el procés de control, a la pràctica, la Comissió segueix considerant com a criteris principals <sup>589</sup>, per que es posin en marxa aquests procediments, la prova de la necessitat de l'acció (insuficiència de l'acció dels Estats membres) i la prova del "valor afegit" o de "l'eficàcia comparada" (que els objectius de l'acció poden assolir-se millor per la UE) <sup>590</sup>.

El procediment de la **targeta groga** implica, com ha assenyalat algun autor, "*una suerte de potestad de amonestación*" <sup>591</sup>. Es caracteritza perquè, en el cas de que els dictàmens motivats dels Parlaments nacionals que es pronuncien en el sentit de què el projecte d'acte legislatiu incompleix el principi de subsidiarietat representin almenys un terç de tots els vots atribuïts als Parlaments nacionals, el projecte s'ha de revisar (si es tracta d'un acte legislatiu en l'àmbit de l'Espai de llibertat, de seguretat i justícia el llinar és d'una quarta part); un cop el projecte d'acte legislatiu és revisat per la Comissió o la institució o òrgan del que emani l'acte, pot decidir, de manera motivada, mantenir, modificar o retirar la proposta.

El procediment de la **targeta vermella**, l'autèntica novetat del Tractat de Lisboa, reforça les possibilitats d'incidir en el procediment legislatiu dels Parlaments nacionals al permetre que amb la majoria simple de vots que se'ls hi atribueixen, la proposta d'acte legislatiu de la Comissió (a diferència del cas anterior, aquí només s'obre el procediment quan la proposta procedeix de la Comissió) hagi de ser revisada. Com a resultat, la Comissió pot decidir mantenir, modificar o retirar la proposta. Si decideix mantenir-la, la Comissió ha de justificar de manera motivada per què considera que la proposta compleix adequadament amb el principi de subsidiarietat; llavors aquesta decisió motivada de la Comissió i els dictàmens motivats dels Parlaments nacionals es trameten al Consell i al Parlament Europeu per a ser considerats en el context del procediment. Abans de concloure la primera lectura cal determinar si el projecte d'acte legislatiu és o no conforme amb el principi de subsidiarietat. Si en virtut d'una majoria qualificada del 55% dels membres del Consell o d'una majoria de vots del Parlament Europeu es considera que la proposta és incompatible amb el principi de subsidiarietat, no podrà seguir-se amb el seu examen. Per tant, en aquest cas la Comissió perd la seva capacitat per decidir respecte a la continuïtat o no de la proposta, que quedarà en mans bé del Consell, bé del Parlament Europeu.

D'acord amb la valoració que es fa des de la Comissió, el mecanisme d'alerta ràpida està funcionant bé, però requereix una preparació molt curosa per tal de garantir que serveixi a la seva funció. No obstant, tot i l'innegable compromís de la Comissió amb el procediment, des d'alguns Parlaments nacionals es considera que la seva intervenció, només prevista en el moment posterior a la presentació de la proposta per la Comissió, és molt limitada, inadequada per tardana i poc efectiva, i es banalitza per l'aplicació d'uns terminis excessivament curts.

---

<sup>589</sup> - COM(2011)344, *Report from the Commission on subsidiarity and proportionality, 18th Report on Better Lawmaking covering the year 2010*.

<sup>590</sup> - COM(2008) 586, *Informe de la Comisión sobre subsidiariedad y proporcionalidad, XV Informe «Legislar mejor» 2007*.

<sup>591</sup> - J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, "La nueva regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa ..", *op.cit.*, p. 277.

De fet, cal insistir en que, a la fi del procés, la capacitat decisòria dins de la UE segueix estant en mans dels executius dels Estats membres i de les institucions de la UE, i que en aquest sentit el pas endavant que fa el Tractat de Lisboa és sobretot simbòlic, ja que ben poc ha canviat en el nucli dur del procediment decisor. Així, si bé el sistema proporciona als Parlaments nacionals l'oportunitat de reaccionar a les propostes legislatives de la Comissió abans de la seva adopció pel Consell i el Parlament Europeu, no aporta necessàriament una major legitimitat democràtica al funcionament institucional de la UE, ja que aquesta hauria de venir, en tot cas, per la via del reforçament del Parlament Europeu<sup>592</sup>. A més, la posició que finalment adoptin els Parlaments nacionals, més enllà de les dificultats que pugui haver-hi per assolir les majories que es requereixen, no vincula directament a la Comissió, ja que a aquesta no li cal desestimar la proposta i l'única possibilitat que resta és que el Consell i el Parlament Europeu decideixin retirar-la abans de concloure la primera lectura. Com ha indicat Ph. Kiiver,

*“In many respects, treaty provisions enhancing the role of national parliaments in EU decision making are the sugary coating around a bitter pill. The pill is of course the European integration process itself, designed to help the patient - the European citizen - in ways too numerous to recite. And yet, what we also taste is the bitterness of domestic decision making autonomy draining away in the course of supranational processes. Here national parliaments offer the perfect solution: turning them from marginal and passive institutions into active players on the European scene reminds us of the sweetness of the days when laws were made by the people for the people, in an elected and recognizable deliberative forum, and in the cosy context of the democratic nation-state.”*<sup>593</sup>

En relació amb aquest aspecte, abans de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, la COSAC va promoure unes proves pilot de control de la subsidiarietat amb la finalitat de què els Parlaments nacionals, i en particular les seves comissions especialitzades en assumptes europeus, poguessin intercanviar pràctiques en la matèria abans de què es posés en marxa el mecanisme de control. La idea era identificar els òrgans parlamentaris competents i descriure les diferents fases del control en el si de la cambra, els mecanismes de coordinació entre cambres quan el parlament fos bicameral i els mecanismes de participació dels Parlaments regionals en el seu cas<sup>594</sup>. Cada Parlament nacional ha anat elaborant el seu propi procediment, i aquesta heterogeneïtat s'explica per la diversitat de factors polítics, jurídics, socials o culturals que inspiren cada institució parlamentària. Malgrat la diversitat es poden identificar una sèrie d'elements rellevants en aquest procés: a) l'òrgan a qui se li assigna el control de la subsidiarietat; b) la participació del Ple de la cambra respectiva, i c) en el cas dels Estats compostos, la forma de participació dels Parlaments regionals en el procediment.

Pel que fa als **òrgans parlamentaris competents** per tal de substanciar el procediment, s'opta entre la Comissió d'afers europeus -cas de les cambres britàniques o de França- o la Comissió sectorial competent per raó de la matèria -Parlament suec, belga o el senat

<sup>592</sup> - *Ibid.*, p. 282.

<sup>593</sup> - Ph. KIIVER, “The Treaty of Lisbon, the national parliaments and the principle of subsidiarity”, *Maastricht Journal of European & Comparative Law*, vol. 15, 2008, p. 77.

<sup>594</sup> - L'informe va ser presentat en la sessió ordinària de la COSAC celebrada a Madrid el juny del 2010, que pot ser consultat en la pàgina web de la COSAC ([www.cosac.eu](http://www.cosac.eu)) i es troba disponible en francès i anglès (consultat el novembre de 2011). Dels resultats d'aquest informe es desprèn que cada Parlament va adoptar el seu propi procediment en funció de la seva concreta dinàmica política i parlamentària.

neerlandès. Però també hi ha procediments en els que participen els dos tipus de comissions parlamentàries, com es el cas del Senat italià, en el que la Comissió sectorial intervé per defecte de pronunciament de la Comissió d'assumptes europeus; o el cas del *Bundestag* alemany, en el que una de les dues comissions (normalment la d'assumptes europeus) elabora el seu dictamen sobre la base d'informes d'altres comissions. També hi ha fórmules de síntesi de les anteriors, com per exemple la realització de sessions conjuntes entre les comissions d'affers europeus i les sectorials (cas de Grècia). El cas espanyol també és singular atès que s'atribueix a una comissió mixta entre ambdues cambres (Congrés i Senat).

Pel que fa a la **participació del Ple** en l'aprovació del dictamen motivat final la regulació també és diversa. En alguns Estats el Ple sempre intervé per prendre la decisió en nom de la Cambra (així els Parlaments britànic, neerlandès i finlandès, el Senat belga o el *Bundestag* alemany). En altres casos el Ple només intervé en el cas de què la comissió competent per a l'elaboració de l'informe estimi que existeix vulneració del principi de subsidiarietat (Parlament suec o irlandès). A la Cambra de representants belga la comissió que elabora l'informe és la que determina si remet l'assumpte al Ple. En el cas de l'Assemblea Nacional francesa en el moment de fixar l'ordre del dia de la sessió plenària es determina si és oportú incloure l'informe elaborat per la comissió competent <sup>595</sup>.

Finalment, pel que fa al paper dels Parlaments regionals en aquest procediment, si bé la Comissió s'ha manifestat en el sentit d'augmentar la seva presència -i entén que això exemplifica un aspecte essencial de la subsidiarietat-, l'article 2 del Protocol és clar al fer referència només als Parlaments nacionals. La Comissió no vol interferir en aquesta qüestió i assumeix que quan el Parlament nacional expressa la seva opinió, està recollint també l'opinió dels Parlaments regionals de l'Estat membre.

El paper dels Parlaments regionals en aquest context és, doncs, força limitat i només poden prendre part en la formació de la decisió en alguns dels Estats membres. De fet, cal recordar que l'article 6 del Protocol núm. 2 disposa únicament que “[I]ncumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas”. La seva intervenció té lloc en la mesura que es contempli en seu del dret intern, de manera que la presència dels Parlaments regionals queda supeditada a que el Parlament nacional l'estimi oportuna. En conseqüència, en aquest àmbit, les respostes de les entitats regionals estan mediatitzades per l'acció estatal, sense que s'articuli la possibilitat d'una acció més directa davant les instàncies comunitàries. A la pràctica, segons es desprèn de l'informe de la COSAC <sup>596</sup>, només els Parlaments austríacs i espanyol fan constar l'obligatorietat de remetre tots els projectes d'actes legislatius als Parlaments regionals. Però els informes que remeten els Parlaments regionals no tenen caràcter vinculant. En el cas del Parlament belga i del *Bundesrat* alemany es reconeix una participació de les regions en el procediment però no obligatòriament a través de les seves assemblees regionals sinó a través d'altres òrgans de govern.

## **B) El mecanisme d'alerta ràpida a Espanya.**

<sup>595</sup> .- COSAC, *Treizième Rapport semestriel : Développements dans l'Union européenne Procédures et pratiques en matière de contrôle parlementaire*, Maig 2010, presentat a la XLIII *Conférence des commissions des affaires communautaires et européennes des Parlements de l'Union européenne*, 31 mai – 1er juin 2010, Madrid.

<sup>596</sup> .- *Ibidem*.

Els primers estudis sobre el control del principi de subsidiarietat en l'àmbit de les Corts Generals es van produir durant la legislatura anterior<sup>597</sup>. En el si de la Comissió Mixta per a la Unió Europea es va constituir el Grup de Treball sobre el sistema d'alerta ràpida, que va elaborar un Informe relatiu a l'aplicació per les Corts Generals del Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat que acompanya al Tractat de Lisboa<sup>598</sup>. En l'actual legislatura es va constituir en el si de la Comissió Mixta per a la Unió Europea una ponència d'estudi sobre els efectes per a les Corts Generals del Tractat de Lisboa, que va reprendre les recomanacions de l'informe anterior i va aprovar un text per adaptar la Llei 8/1994, de 19 de maig, per la que es regula la Comissió Mixta per a la Unió Europea<sup>599</sup>. Després de l'oportuna tramitació pel procediment d'urgència i en lectura única, es va aprovar la **Llei 24/2009, de 22 de desembre**, de modificació de la Llei 8/1994, de 19 de maig, per la que es regula la Comissió Mixta per a la Unió Europea, per a la seva adaptació al Tractat de Lisboa.

La Llei atribueix a la **Comissió Mixta per a la Unió Europea**<sup>600</sup> la potestat d'emetre en nom de les Corts Generals el dictamen motivat sobre la vulneració del principi de subsidiarietat<sup>601</sup>, sens perjudici que els Plens del Congrés dels Diputats i del Senat puguin avocar el debat i la votació del dictamen elaborat per la Comissió en els termes que preveuen els reglaments de les respectives cambres (article 5). El legislador espanyol opta així per establir un procediment conjunt d'aprovació dels dictàmens motivats. El Protocol atribueix aquesta potestat a cada Cambra dels Parlaments nacionals, però no s'impedeix l'actuació conjunta, especialment a través d'una Comissió Mixta<sup>602</sup>.

Aquesta Comissió atorga les garanties adequades per a la participació dels Parlaments nacionals en la preparació de legislació de la Unió Europea: es troben representats tots els grups parlamentaris; el seu caràcter mixt facilita la coordinació entre ambdues cambres i malgrat no ser una comissió legislativa, però sí permanent, és més que un mer instrument de control parlamentari. La Comissió es reuneix periòdicament -almenys dos cops al mes durant el període de sessions- per a controlar l'acció de Govern en matèria europea<sup>603</sup> i amb aquest fi

<sup>597</sup> - VIII Legislatura (2004-2008).

<sup>598</sup> - Informe publicat en el BOCG el 4 de gener del 2008. Disponible en [http://www.senado.es/legis8/publicaciones/html/maestro/index\\_CG\\_A474.html](http://www.senado.es/legis8/publicaciones/html/maestro/index_CG_A474.html). (consultat el novembre de 2011).

<sup>599</sup> - Disponible en [http://www.senado.es/legis9/publicaciones/html/maestro/index\\_CG\\_A127.html](http://www.senado.es/legis9/publicaciones/html/maestro/index_CG_A127.html). (consultat el novembre de 2011).

<sup>600</sup> - Des de l'adhesió d'Espanya a les llavors Comunitats Europees, la participació de les Corts en l'àmbit europeu s'ha canalitzat a través de la Comissió Mixta, creada per la Llei del 1994, com a òrgan especialitzat en assumptes europeus i composta per parlamentaris d'ambdues cambres.

<sup>601</sup> - Article 3.j). La Comissió Mixta per a la Unió Europea, responsable de les competències de control de subsidiarietat, s'encarrega de preparar i aprovar -en nom de les Corts Generals- el dictamen motivat sobre la vulneració del principi de subsidiarietat d'acord amb les previsions del Capítol II de la Llei. Aquesta Comissió pot sol·licitar al Govern un informe "relatiu a la conformitat de l'acte legislatiu amb el principi de subsidiarietat" (termini de 2 setmanes, dins de les 8 globals de què disposa).

<sup>602</sup> - Així s'ha fet inclús en Estats membres que no tenen una Comissió anàloga a la nostra, com els Països Baixos, que van decidir crear una Comissió Mixta *ad hoc* per aplicar el sistema d'alerta ràpida.

<sup>603</sup> - En general, es reuneix dues o tres vegades al mes durant el període de sessions, però amb una freqüència irregular, ja sigui a través de la plenària o la Mesa (presidència, vicepresidències i secretaris) amb els portaveus i portaveus adjunts.



la Llei amplia la relació de competències de l'esmentada Comissió Mixta, incorporant-hi les conferides als Parlaments nacionals pel Tractat de Lisboa <sup>604</sup>.

La segona novetat que acull la Llei 24/2009, és la possibilitat prevista en el Protocol de que els Parlaments nacionals puguin consultar als Parlaments regionals que tinguin competències legislatives. Aquesta possibilitat s'articula de forma general, a través de la **remissió als Parlaments de les Comunitats Autònomes de "totes" les iniciatives legislatives europees**, tan aviat es rebin, sense perjudicar l'existència de competències autonòmiques afectades (article 6). Els Parlaments autonòmics disposen d'un termini de quatre setmanes des de la tramesa de la iniciativa legislativa europea per part de les Corts Generals, per emetre i trametre el seu dictamen motivat a la Comissió Mixta. Si aquesta Comissió aprova un dictamen motivat sobre la vulneració del principi de subsidiarietat per un projecte d'acte legislatiu de la Unió Europea, "haurà" d'incorporar la relació dels dictàmens tramesos pels Parlaments autonòmics i les referències necessàries per a la seva consulta.

La Llei del 2009 regula, per tant, dues fases en el procediment de control de la subsidiarietat: una fase nacional o estatal (article 5) i una fase autonòmica (article 6).

*a) Fase estatal.*

Pel que fa referència a la fase estatal, el procediment de control que han de seguir les Corts Generals en l'aplicació del principi de subsidiarietat per als projectes d'actes legislatius de la Unió Europea va requerir la reforma de la Resolució de les Meses del Congrés dels Diputats i del Senat, de 21 de setembre de 1995 <sup>605</sup>, a través d'una Resolució, igualment de les Meses del Congrés dels Diputats i del Senat, de 27 de maig de 2010. La necessitat de desenvolupar el procediment en el si de les cambres així com les mesures d'organització interna per a la seva execució va requerir aquesta adaptació per tal d'alinejar el paper de la Comissió Mixta amb les disposicions del nou Tractat de Lisboa, i en particular el Protocol núm. 2.

Aquestes modificacions atribueixen a la Mesa i als portaveus de la Comissió Mixta per a la Unió Europea la tasca de realitzar un **seguiment permanent** de les iniciatives legislatives europees a través de decisions adoptades per vot ponderat dels membres de cada grup parlamentari de l'esmentada Comissió. La Mesa i els portaveus han d'efectuar un examen preliminar dels projectes d'actes legislatius tramesos per les institucions de la Unió i poden sol·licitar del Govern un informe que inclogui les dades necessàries per a l'avaluació del compliment del principi de subsidiarietat, en el termini màxim de dues setmanes <sup>606</sup>. El curt termini del que es disposa permet considerar raonable que, amb caràcter general, s'atribueixi

<sup>604</sup>.- La finalitat d'aquesta Llei, tal com s'expressa a l'exposició de motius, era assolir que les Corts Generals tinguessin accés a totes les propostes d'actes legislatius elaborats per la Comissió Europea i establir les obligacions del Govern: informes que ha de remetre i terminis per enviar-los i compareixences davant els òrgans parlamentaris. Així, s'amplien les facultats de la Comissió: poden sol·licitar compareixences dels Ministres i alts càrrecs de l'Administració; compareixences d'experts, i constitució de ponències i grups de treball per a l'estudi d'assumptes concrets relacionats amb la Unió Europea i la política comunitària del Govern amb l'elaboració del posterior informe. També el manteniment de relacions amb les comissions homòlogues dels altres Estats membres de la Unió Europea, especialment en el si de la COSAC.

<sup>605</sup>.- Resolució que desenvolupava la Llei 8/1994, de 19 de maig, per la qual es regulava la Comissió Mixta per a la Unió Europea.

<sup>606</sup>.- Apartat 7 de la Resolució de les Meses del Congrés dels Diputats i del Senat, de 27 de maig de 2010. Una mesura destacada seria la de la previsió d'un deure dels governs respectius de remetre informes sobre les iniciatives legislatives de la UE.

la competència per elaborar el dictamen motivat a la Comissió Mixta, però aquesta mesura es veu complementada amb la possibilitat que un nombre de parlamentaris sol·licitin l'avocació del debat i votació pel Ple de la respectiva Cambra.

En la regulació del procediment s'estableix que la **iniciativa** per a elaborar els dictàmens motivats s'atribueix a la Mesa i als Portaveus de la Comissió Mixta per a la Unió Europea, a dos grups parlamentaris o a la cinquena part dels membres de la Comissió Mixta en el termini de quatre setmanes des de la recepció de la iniciativa. Si la iniciativa procedeix de la Mesa i Portaveus de la Comissió es designarà una **Ponència** encarregada d'elaborar la proposta de dictamen motivat; en la resta de casos, la iniciativa ha de venir acompanyada d'una proposta de dictamen motivat <sup>607</sup>.

A més, i com a novetat, s'estableix la utilització generalitzada del correu electrònic en les relacions entre les cambres, amb el Govern i amb els Parlaments autonòmics, amb la finalitat d'agilitar la transmissió de documents <sup>608</sup>.

#### *b) Fase autonòmica.*

Pel que fa a la fase autonòmica, la Llei del 2009 estableix el *deure* de remetre als Parlaments autonòmics la iniciativa legislativa europea sense perjudicar l'existència de competències autonòmiques afectades, per tal de què puguin remetre a les Corts Generals un dictamen motivat sobre l'aplicació del principi de subsidiarietat <sup>609</sup>. En tot cas, per tal que el dictamen pugui ser tingut en consideració haurà de ser rebut per la Comissió Mixta en el termini de quatre setmanes. El procediment que es segueix ve establert a l'**Acord de la Comissió Mixta per a la Unió Europea** de 24 de març de 2009 <sup>610</sup>. En ell s'estableix que tan bon punt la iniciativa legislativa europea sigui rebuda per les Corts Generals serà tramesa per la Secretaria de la Comissió Mixta per correu electrònic als Parlaments de les Comunitats Autònomes, amb indicació del termini per formular propostes de dictamen motivat <sup>611</sup>.

Amb posterioritat, la **Llei 38/2010, de 20 de desembre**, torna a modificar la Llei 8/1994 amb l'objectiu de reforçar les funcions assignades a la Comissió Mixta. Aquesta reforma incorpora un Capítol III (nou) que regula les compareixences periòdiques del Govern -ministres i alts càrrecs- davant la Comissió Mixta abans de la celebració de la reunió del Consell de la Unió

---

<sup>607</sup> .- L'informe elaborat pel Grup de Treball, el 27 de novembre de 2007, recomanava la creació en el si de la Comissió Mixta per a la Unió Europea d'una Subcomissió Permanent encarregada de l'aplicació del principi de subsidiarietat, amb unes normes de composició i funcionament que, finalment, no han estat acollides ni incorporades a la Resolució.

<sup>608</sup> .- Des de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa i les normes internes de desenvolupament, la Mesa i Portaveus de la Comissió Mixta s'han reunit en període ordinari cada quinze dies per a realitzar el seguiment de les iniciatives europees i s'han designat diverses ponències en el seu si.

<sup>609</sup> .- La referència de l'article 6 del Protocol 2 no és pas la d'establir una obligació clara de consultar als Parlaments regionals, sinó que deixa a cada Estat membre la decisió d'articular, a nivell intern, el procediment de consultes amb caràcter preceptiu o potestatiu.

<sup>610</sup> .- Publicat al *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Sección Cortes Generales, Serie A, núm. 127, de 16 d'abril de 2009).

<sup>611</sup> .- Aquest automatisme en la remissió de les iniciatives per part de la Comissió Mixta haurà de ser necessàriament modulats per part dels Parlaments autonòmics, com tindrem ocasió d'analitzar més endavant, amb l'adopció d'un criteri selectiu. Efectivament, si bé la funció de la Comissió Mixta és remetre de forma automàtica la iniciativa legislativa, l'actuació de l'Assemblea legislativa autonòmica ha de ser la contrària, rebutjar el fer un control sobre aquelles iniciatives que s'escapen al propi àmbit competencial.

Europea i un Capítol IV (també nou) singular, atès que estableix la participació i compareixença dels governs autonòmics davant d'aquesta Comissió.

L'abast dels subjectes que poden participar s'amplia a tots els membres dels governs autonòmics (president i consells de govern) i la participació s'articula per informar sobre l'impacte de la normativa de les institucions de la Unió Europea i de les propostes d'actes legislatius i altres documents emanats d'institucions de la Unió, sobre les matèries en les que ostenten algun tipus de competència. La singularitat ve donada perquè es preveu de forma paral·lela al mecanisme de participació dels Parlaments autonòmics en el sistema d'alerta ràpida, un altre mecanisme de participació i que articula un nou sistema de relacions, no interparlamentàries sinó entre Parlament -Comissió Mixta- i governs autonòmics. Aquest aspecte de la participació i compareixença del govern autonòmic no es dona, com es veurà tot seguit, en tots els Parlaments autonòmics.

### C) El mecanisme d'alerta ràpida en l'àmbit autonòmic.

Aquesta nova configuració normativa de les funcions parlamentàries europees troba també la seva plasmació i fonamentació a nivell autonòmic, atès que les reformes estatutàries endegades a partir del 2006 invoquen expressament el principi de subsidiarietat. Catalunya és una de les set Comunitats Autònomes que, en el seu nou Estatut, ha incorporat entre les competències del Parlament, la relativa al control de la subsidiarietat<sup>612</sup>. També la Comunitat Valenciana<sup>613</sup>, Illes Balears<sup>614</sup>, Andalusia<sup>615</sup>, Aragó<sup>616</sup>, Castella-Lleó<sup>617</sup> i Navarra<sup>618</sup>.

*a) Criteris per a l'elaboració del dictamen autonòmic. L'afectació competencial com a criteri selectiu per modular la participació autonòmica.*

Segons disposa la Llei 24/2009 la Comissió Mixta remetrà als Parlaments autonòmics, tan bon punt ho rebi, tot projecte d'acte legislatiu europeu "sense perjudicar l'existència de

<sup>612</sup> - "El Parlament participa en els procediments de control dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat que estableix el dret de la Unió Europea amb relació a les propostes legislatives europees si aquestes propostes afecten competències de la Generalitat" (article 188). La STC 31/2010, recaiguda sobre l'Estatut català, estableix en el seu Fonament Jurídic 122 que aquesta participació del Parlament ha de tenir lloc en "els concrets termes que estableixi la legislació de l'Estat".

<sup>613</sup> - "La Comunidad Valenciana, como región de la Unión Europea, sin perjuicio de la legislación del Estado: a) Participará en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad previsto en el Derecho de la Unión Europea" (article 61.3.a) EACV).

<sup>614</sup> - "El Parlament de les Illes Balears pot ser consultat per les Corts Generals en el marc del procés de control del principi de subsidiarietat establert en el dret comunitari" (article 112 EAB).

<sup>615</sup> - "El Parlamento de Andalucía será consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas en el marco del procedimiento de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el Derecho Comunitario" (article 237 EAA).

<sup>616</sup> - "Las Cortes de Aragón participarán en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando afecten a competencias de la Comunidad Autónoma." (article 93.3 EAAr)

<sup>617</sup> - "Las Cortes de Castilla y León participarán en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad que establezca el Derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando dichas propuestas afecten a competencias de la Comunidad" (article 62.2 EAEL)

<sup>618</sup> - "El Parlamento de Navarra participará en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando afecten a competencias de la Comunidad Foral" (article 68.6 LORAFNA)

competències autonòmiques afectades”. Aquest **automatisme** que preveu la Llei suposa una remissió indiscriminada als Parlaments autonòmics <sup>619</sup>, per això s’ha d’activar algun tipus de modulació o criteri selectiu atesa la brevetat de la que disposen els Parlaments autonòmics per a l’elaboració, en el seu cas, del dictamen. Aquest filtre no és efectuat per la Comissió Mixta, sinó que s’articula per cada Parlament autonòmic en base al principi d’afectació o no del seu àmbit competencial. Així ho preveuen els Estatuts de Catalunya <sup>620</sup>, de Castellà Lleó <sup>621</sup> i d’Aragó <sup>622</sup>, que limiten la participació del Parlament autonòmic a l’existència d’**afectació competencial**. El control només té sentit si es refereix a matèries sobre les quals la Comunitat Autònoma té competències normatives. Aquesta qüestió és una activitat preliminar i només si la resposta és positiva hauria d’iniciar-se el procediment d’alerta ràpida. Sense oblidar però que moltes vegades l’interès autonòmic no es correspon estrictament amb les matèries assumides estatutàriament.

Aquesta sembla ser la pràctica que està seguint en l’actualitat el Parlament català. Des de l’entrada en vigor del Tractat de Lisboa fins a la fi de l’anterior legislatura (2006-2010) el Parlament ha emès sempre un dictamen motivat sobre la consulta efectuada. En l’actual Legislatura selecciona particularment els temes que els interessa més. Respecte d’aquests n’informa, de la resta es pot acordar cloure el procediment amb el mer tràmit d’informació si la Mesa de la Diputació Permanent o la comissió competent consideren que ho hi ha dubtes rellevants sobre l’adequat compliment del principi de subsidiarietat <sup>623</sup>. Aquest filtre que s’efectua en seu autonòmica permet racionalitzar el sistema i atorgar un rol propi i diferenciat del que ha estat assumit per les Corts Generals. Però, potser, per tal de preservar i ser eficaç en la funció de control que s’assigna als Parlaments autonòmics, es podria exigir a la Comissió Mixta que els fes arribar “el programa legislatiu anual, així com qualsevol altre instrument de programació legislativa o d’estratègia política” que la Comissió li envia, de conformitat amb el que disposa l’article 1 del Protocol núm. 1. I és que un coneixement previ de la iniciativa -en una fase prelegislativa- permetria una major coherència del propi mecanisme d’alerta ràpida.

Un cop superat aquest filtre, procedeix analitzar el compliment del principi de subsidiarietat per part del projecte d’acte legislatiu europeu rebut. El principi de subsidiarietat, com s’ha dit, està dotat d’una dimensió política, de caràcter subjectiu, que exigeix un judici de valor que entra dintre del poder d’apreciació. No es tracta de determinar si la Unió Europea té competències jurídiques en aquell àmbit, sinó de fer una **valoració política** de la necessitat de la mesura. En aquest sentit, tampoc no es pot plantejar el mecanisme d’alerta ràpida com una via per reivindicar la competència en l’esfera interna (Estat – Comunitat Autònoma) sinó si es compleixen els requisits que acompanyen el principi de subsidiarietat <sup>624</sup>.

Per altra banda, la brevetat dels terminis del procediment d’alerta ràpida comporta també determinar quina és la capacitat d’actuació que té el Parlament autonòmic. Si aquest considera

---

<sup>619</sup> .- El tenor literal del Protocol permetia realitzar algun tipus de filtre en assenyalar que correspon al Parlament nacional consultar, quan procedeixi, als Parlaments regionals amb competències legislatives, però el legislador estatal ha preferit l’automatisme en la remissió.

<sup>620</sup> .- Article 188 EAC.

<sup>621</sup> .- Article 62.2 EAEL.

<sup>622</sup> .- Article 93.3 EAAR.

<sup>623</sup> .- De fet s’ha afegit un nou tipus d’actes publicables als Butlletí Oficial, que són els actes closos amb mera informació. Vid. M. PALOMARES AMAT, “La participació del Parlamento de Catalunya ...”, *op. cit.*, pp. 19-20.

<sup>624</sup> .- Sobre la dimensió política del principi de subsidiarietat *vid.* nota 570.

que es respecta el principi de subsidiarietat no té sentit l'elaboració del dictamen. Només en el supòsit que la seva valoració fos negativa, el dictamen cobra sentit. És a dir, el dictamen motivat dels Parlaments autonòmics es justifica quan es detecta un incompliment de les exigències imposades pel principi de subsidiarietat que genera una afectació a les competències de les respectives Comunitats Autònomes. La lògica jurídica exigiria que, en aquests casos, els dictàmens autonòmics fossin tinguts en consideració per part de la Comissió Mixta i s'incloguessin en el dictamen motivat final que aquesta enviï a les institucions europees. Per altra banda, si la Comissió Mixta considerés que no queda afectat el principi de subsidiarietat hauria d'estar vinculada a justificar perquè s'aparta del criteri establert en el dictamen autonòmic. Tanmateix, aquesta no és la solució adoptada per la Llei 24/2009, que configura el procediment d'alerta ràpida no com un mecanisme de participació dels Parlaments autonòmics sinó com un mecanisme d'informació dels projectes d'actes legislatius en tràmit, ja que la voluntat del Parlament autonòmic queda mediatitzada i subordinada a una decisió de les Corts Generals <sup>625</sup>.

*b) Tipus de regulació del procediment d'alerta ràpida en els diversos Parlaments autonòmics.*

No hi ha una uniformitat a nivell de regulació autonòmica respecte a l'òrgan intern encarregat d'elaborar el dictamen a cada Parlament autonòmic. Alguns Parlaments han delegat aquesta funció a una Comissió especialitzada (d'affers europeus) i altres ho deleguen en comissions sectorials <sup>626</sup>. Podríem parlar d'un "control concentrat" (l'estudi i decisió es concentra en un únic òrgan especialitzat) i d'un "control difús" (hi participen totes les comissions sectorials implicades per raó de la matèria). Tanmateix, la majoria de Parlaments autonòmics han dut a terme un seguit de reformes en normes parlamentàries, per tal de regular i adaptar el procediment de participació en l'elaboració dels informes al sistema d'alerta ràpida.

Aquestes reformes s'han efectuat en la gran majoria de casos a través de **resolucions de la Presidència** <sup>627</sup>, unes normes més flexibles que el Reglament del Parlament; en altres, la previsió del procediment es troba recollit de forma breu en els mateixos **reglaments parlamentaris**; i en d'altres casos no existeix cap normativa al respecte, sense que aquesta qüestió hagi impedit, com veurem, la seva participació activa en el control del principi de subsidiarietat (cas d'Aragó). La possibilitat que ofereix el Protocol núm. 2 del Tractat de Lisboa va ser considerada per la majoria de Parlaments autonòmics com una nova via de treball parlamentari que va generar prou interès pel seu caràcter innovador, però que ha perfilat un estil de treball marcat per la rapidesa -atès que tota la tramitació i el treball dels grups parlamentaris es concentra en quatre úniques setmanes- i la insuficiència de recursos i mitjans personals per fer-hi front. Això ha provocat, com veurem, que algunes regulacions autonòmiques hagin preferit obviar la possible actuació del Ple en la fase d'aprovació del

<sup>625</sup> .- En aquest sentit es pronuncia J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, "Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor de la Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonómico sin reforma de la Constitución," *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 33, 2010, p. 84.

<sup>626</sup> .- Vid. I. CARBAJAL; M. DELGADO-IRIBARREN, "Las medidas adoptadas por los Parlamentos nacionales ..", *op. cit.*, p. 18.

<sup>627</sup> .- Les resolucions de Presidència són un tipus de normes que aproven bé la Mesa del Parlament, bé la seva Presidència, en funció de la concreta previsió reglamentària, en cas de llacunes o de dubtes interpretatius del propi Reglament Parlamentari. En el cas de Catalunya, la novetat del Reglament del Parlament de 2005 és que s'ha suprimit la facultat que tenia la Mesa per a dictar aquestes normes supletòries i, a més, a través de la Disposició derogatòria, ha derogat totes les normes interpretatives i supletòries anteriors a la seva entrada en vigor, que mantenen, no obstant, la condició de precedent.

dictamen. Aquestes dificultats són presents en la diverses regulacions autonòmiques que tot seguit analitzem.

*c) Procediment i òrgans parlamentaris competents per substanciar el procediment d'alerta ràpida.*

1. Hi ha Comunitats Autònomes que han introduït el procediment en **resolucions parlamentàries**.

La Presidència del Parlament d'**Andalusia** va aprovar el procediment per al control del principi de subsidiarietat en les propostes legislatives de la Unió Europea el 18 de novembre de 2009 <sup>628</sup>. Les singularitats d'aquesta primera regulació són: l'assignació del control del principi de subsidiarietat i, en el seu cas, l'elaboració del dictamen a un òrgan especialitzat, la Comissió d'Assumptes Europeus; les propostes legislatives de la Unió Europea que es rebin en el Parlament gaudeixen de preferència en la tramitació respecte a la resta de treballs de l'esmentada Comissió -no hi ha admissió a tràmit per part de la Mesa-; la transmissió de la proposta legislativa també al Consell de Govern per tal que expressi el seu criteri; i l'omissió de la possibilitat que el Ple avoqui el debat i l'aprovació del dictamen.

El Parlament de **Cantàbria** va aprovar el 27 de novembre de 2009 les normes que regulen la seva participació en el procediment del control de subsidiarietat per les iniciatives legislatives europees <sup>629</sup>. En aquest procediment, l'òrgan encarregat de dictaminar sobre la consulta efectuada és la Comissió competent per raó de la matèria, sens perjudici de la possibilitat de que la Mesa de la Cambra pugui acordar que el dictamen sigui sotmès a debat i aprovació pel Ple. Un cop la Secretaria General de la Cambra rep la iniciativa i prèvia consulta als Portaveus dels Grups Parlamentaris, es dona trasllat de forma immediata al Govern i a la Presidència de la Comissió competent per raó de la matèria respecte de la que s'hagi de dictaminar.

La regulació que ofereix el Parlament del **País Basc** es troba en una Resolució General de Presidència publicada el 29 de desembre de 2009. La finalitat d'aquesta norma és establir un procediment "el més breu, obert i eficaç possible, si bé tassat i dotat de la deguda seguretat jurídica". L'òrgan competent per substanciar el procediment i, en el seu cas, elaborar el corresponent dictamen és la comissió sectorial corresponent en funció de la matèria, que ha de rebre per part de la Mesa del Parlament la documentació corresponent. Tanmateix, diu la normativa que aquesta remissió s'efectuarà després de la qualificació i ordenació de la iniciativa en la sessió "més propera" que tingui prevista -no s'atorga, per tant, cap tramitació preferent-. Igualment es preveu la remissió de la documentació al Govern Basc i a les Juntes Generals dels territoris històrics en els casos en els que llurs competències resultin afectades per la proposta legislativa de la Unió Europea. No es preveu la possibilitat que el Ple del Parlament aprovi el dictamen.

A **Castella i Lleó** també es van aprovar una normes sobre el procediment de control de l'aplicació del principi de subsidiarietat a través d'una Resolució de la Presidència de les Corts de Castella i Lleó, de 14 de juny de 2010. Les singularitats que presenten són: igual que en el cas andalús, es preveu que els projectes d'actes legislatius de la Unió Europea que es rebin a les Corts per a la verificació del compliment del principi de subsidiarietat tinguin la

<sup>628</sup>.- BOPA, núm. 344, de 23 de novembre de 2009.

<sup>629</sup>.- BOPCA, núm. 304, de 2 de desembre de 2009.

consideració d'assumptes urgents; l'òrgan encarregat de dictaminar, en el seu cas, és la Comissió d'Afers Europeus; el projecte es trameta també a l'executiu, la Junta de Castella i Lleó i, a més, s'estableix la possibilitat de funcionament de la Comissió d'Afers Europeus fora dels períodes ordinaris de sessions a través de totes les sessions extraordinàries necessàries a aquest efecte. No es preveu la possibilitat del debat i aprovació del dictamen en el Ple de la Cambra.

Les Corts de **Castella-La Manxa** van aprovar la seva regulació el 20 de juliol de 2010 a través d'una Resolució General de la Presidència <sup>630</sup> amb la finalitat d'establir normativament la seva actuació en el control del principi de subsidiarietat. Seguint la línia iniciada pel Parlament d'Andalusia s'estableix que les consultes que remeti la Comissió Mixta en aquesta matèria tenen la consideració d'assumptes urgents i s'habilita, en el seu cas, el període extraordinari de sessions per a la seva tramitació parlamentària. S'assigna la substanciació del procediment i, en el seu cas, l'elaboració del dictamen a la Comissió d'Assumptes Europeus; se suprimeix el tràmit previ d'admissió per la Mesa i s'estableix l'obligació de remetre la consulta a l'òrgan encarregat de les relacions del Consell de Govern amb les Corts castellano-manegues. No hi ha previsió d'aprovació de dictamen pel Ple.

El Parlament de **La Rioja** ha adoptat una Resolució de la Presidència sobre la participació del Parlament en el procediment de control del principi de subsidiarietat que va ser modificada poc després de la seva aprovació. La primera Resolució va ser acordada el 12 d'abril del 2010 <sup>631</sup> i es preveia que un cop rebuda per la Cambra la proposta legislativa de la Unió Europea es remetés a la comissió permanent competent per raó de la matèria i al Govern de La Rioja per tal que n'informés al respecte. Un mes després, es va modificar aquesta Resolució per preveure-hi una singularitat remarcable, que introdueix flexibilitat: si el criteri del Govern respecte de la proposta legislativa és de conformitat respecte al principi de subsidiarietat i a les competències autonòmiques i no hi ha cap observació per part de cap grup parlamentari es procediria a cloure el procediment sense necessitat de convocar la comissió competent <sup>632</sup>.

La Resolució de la Junta General del **Principat d'Astúries** de 5 de maig de 2010 opta per atorgar la competència a la comissió legislativa materialment competent, en el si de la qual, però, s'ha creat prèviament una *Ponència Permanente de Alerta Temprana*, integrada per un representant de cada grup parlamentari. Si la Ponència considera oportú emetre el dictamen pot requerir al Consell de Govern per tal que n'informi. Si aprecia que no es respecta el principi de subsidiarietat, la Ponència elabora un informe que es sotmet a l'aprovació de la Comissió com a dictamen. No es preveu la possibilitat que el dictamen sigui aprovat pel Ple, però sí la possibilitat d'arxivar l'expedient quan no hi ha dictamen -la resolució parla de caducitat.

Finalment, el Parlament de **Galícia** va aprovar el 15 de juliol de 2010 les Normes reguladores del procediment de control del principi de subsidiarietat dels projectes legislatius de la Unió Europea, que van ser modificades per una Resolució de la Mesa del Parlament el 5 d'abril de 2011. L'òrgan a qui se li assigna la funció del compliment material del protocol sobre l'aplicació del principi de subsidiarietat és la Comissió d'Assumptes Europeus (comissió permanent no legislativa). Es dota de preferència la tramitació dels projectes d'actes

<sup>630</sup> .- BOCCM, de 22 de juliol de 2010, p. 8414-8415.

<sup>631</sup> .- BOPLR, núm. 118/ Serie A, p. 4445

<sup>632</sup> .- Reforma de 21 de maig de 2010 publicada al BOPLR, núm. 125/Serie A, p. 4549.

legislatius respecte a d'altres treballs de la comissió i se suprimeix el tràmit d'admissió per la Mesa. S'estableix un termini de 10 dies per tal que els grups parlamentaris puguin presentar propostes de dictamen motivat davant la Comissió. Si no hi ha cap proposta de dictamen motivat es dona per finalitzat el procediment, i si hi ha propostes de dictamen es remetent a la Xunta per tal que expressi el seu parer i en doni trasllat a la Comissió. En tot cas, no es preveu la possibilitat que el Ple del Parlament recavi l'aprovació del dictamen. La reforma del 2011 preveu l'aplicació d'aquestes normes per al procediment de consultes que s'efectuïn al Parlament de Galícia en tant que membre de la Xarxa de Seguiment de la Subsidiarietat del Comitè de les Regions <sup>633</sup>.

2. Hi ha altres Parlaments que no han adoptat cap tipus de resolució que concreti el procediment d'alerta ràpida, però que han inclòs referències en els respectius **reglaments parlamentaris**.

El Parlament de **Navarra** va aprovar una Resolució de la Presidència el 9 de novembre de 2009, que després va ser incorporada al Reglament del Parlament de Navarra concretament a l'actual article 64 <sup>634</sup>. L'òrgan competent per conèixer del procediment d'alerta ràpida és la Ponència d'Assumptes Exteriors, integrada per tants membres com Grups Parlamentaris existeixin. A més, s'atribueix a aquest òrgan la facultat de requerir la compareixença de personal expert en la matèria i es preveu també la remissió de la proposta legislativa al Govern de Navarra per tal que n'informi. Tanmateix no es preveu la possibilitat de què el dictamen sigui aprovat pel Ple de la Cambra.

A la **Comunitat Valenciana** les breus referències sobre la participació en els mecanismes de control del principi de subsidiarietat es troben a l'article 181 del Reglament de les Corts <sup>635</sup>. En particular, s'assigna la competència per a l'elaboració del dictamen a la comissió competent per raó de la matèria sens perjudici que "en funció de la seva importància i de la matèria" la Mesa pugui acordar que el dictamen sigui aprovat en el Ple.

A **Canàries**, les úniques referències es troben a l'article 48 del Reglament del Parlament <sup>636</sup>. L'òrgan competent per conèixer del procediment del control del principi de subsidiarietat i en el seu cas de l'elaboració del dictamen és la Comissió d'Assumptes Europeus i Acció Exterior, sense perjudici de que la Mesa i "en funció de la rellevància de la consulta evacuada" pugui acordar l'aprovació del dictamen pel Ple de la Cambra. No es preveu que la proposta legislativa sigui enviada al Govern autonòmic; només es disposa que l'esmentada Comissió pugui sol·licitar la presència d'un membre del Govern de Canàries per tal que manifesti la seva posició.

L'òrgan competent per conèixer de les consultes efectuades per la Comissió Mixta en el marc del sistema d'alerta ràpida en el Parlament d'**Extremadura** és la Comissió d'Assumptes

<sup>633</sup> .- La participació de la dimensió regional i local a la Xarxa de Seguiment de la Subsidiarietat del CDR, es pot donar en la seva qualitat de parlaments regionals: País Basc, Astúries, Catalunya, Galícia i Navarra; com a governs o executius regionals: Canàries, País Basc, Galícia, Madrid, Comunitat Valenciana, Múrcia i Astúries; autoritats regionals sense poder legislatiu: Diputació de Barcelona, ciutat autònoma de Ceuta i la ciutat de Madrid; i d'altres associacions, com l'Associació de municipis d'Aragó o la Federació de municipis i províncies d'Extremadura.

<sup>634</sup> .- Reforma de 24 de març de 2011. La publicació oficial del vigent Reglament del Parlament de Navarra es va produir el 15 de setembre de 2011 en el BOPN núm. 10/Sèrie H.

<sup>635</sup> .- Aprovat el 18 de desembre de 2006, i publicat en el BOE, núm. 161, de 6 de juliol de 2007.

<sup>636</sup> .- La darrera reforma és del 28 de juliol del 2009, publicada al BOPC, núm. 218, de 30 de juliol de 2009.



Europeus, que té la consideració de Comissió sectorial. El Reglament de l'Assemblea<sup>637</sup> regula a l'article 102 aquest concret tipus de Comissió i li assigna, entre d'altres, la competència per elaborar el dictamen a no ser que la pròpia Mesa de la Comissió, a petició d'un Grup, acordi que l'aprovació correspon al Ple.

3. Finalment, trobem en aquesta anàlisi comparada una tercera opció: **l'absència de regulació** de la participació del Parlament autonòmic en el procediment de control del principi de subsidiarietat.

El cas d'**Aragó** és, certament, singular. Les Corts d'Aragó van preferir que la regulació es trobés en una norma més flexible com és la ja vista Resolució de Presidència. Per aquest motiu, i al mateix temps que es participava en l'assaig pilot, es va elaborar una Proposta de Resolució però es va decidir esperar a acumular una certa experiència en el procediment a fi de conèixer i poder realitzar en millors condicions la regulació, fins al punt de què, hores d'ara, Aragó encara no disposa de normativa que reguli aquesta qüestió. No obstant això, les Corts d'Aragó són un dels parlaments més actius en el procediment de control del principi de subsidiarietat. La pràctica parlamentària que se segueix és la següent. L'òrgan encarregat de realitzar el control de subsidiarietat és la Ponència sobre Assumptes Europeus, constituïda amb caràcter permanent en el si de la Comissió Institucional<sup>638</sup>. La Proposta de Resolució també contemplava la possibilitat de sol·licitar el criteri del Govern d'Aragó sobre el compliment del principi de subsidiarietat, així com la d'acordar la compareixença d'autoritats i funcionaris competents en la matèria objecte del projecte legislatiu, però cap d'aquestes dues possibilitats no s'han fet servir fins el moment.

*d) La cooperació amb els executius autonòmics.*

Una qüestió absolutament essencial per tal que els diputats puguin efectuar correctament la seva tasca de control és que puguin contar amb la informació i el criteri del seu propi Govern autonòmic. Si, com s'ha assenyalat, el control de la subsidiarietat és fonamentalment un control polític, conèixer el criteri de l'executiu autonòmic sobre el compliment o vulneració de la proposta legislativa europea, proporciona no només una informació imprescindible als diputats per dur a terme les seves tasques, sinó que també permet situar adequadament en el terreny polític el paper que pertoca als Parlaments autonòmics en el control de la subsidiarietat. A més, la implicació del Govern autonòmic permet posar a disposició del Parlament tots els mitjans tècnics necessaris.

Com es desprèn de la diversa normativa autonòmica analitzada, hi ha alguns Parlaments que sol·liciten aquesta informació del Govern, en altres casos la cooperació no és sistemàtica però és possible (Múrcia i Catalunya); en altres, senzillament no s'aplica (Aragó)

<sup>637</sup> - Darrera reforma de 19 de juny de 2008, publicada al DOE, núm. 131, de 8 de juliol de 2008..

<sup>638</sup> - Aquesta Ponència està formada per un diputat de cada Grup Parlamentari. A la pràctica, el President de les Corts d'Aragó, fent ús de la seva facultat reglamentària, ha presidit des de la sessió constitutiva –febrer 2008- la major part de les sessions que s'han celebrat. Vid. la ponència presentada per la Lletrada C. RUBIO DE VAL, "Aproximación práctica a la nueva dimensión europea de los Parlamentos autonómicos: propuestas para una guía sobre la elaboración de los dictámenes autonómicos en el sistema de alerta temprana", en les Jornades sobre l'aplicació pràctica del procediment de subsidiarietat, organitzades per la Fundació Manuel Giménez Abad en col·laboració amb el Parlament de Navarra, a Saragossa, al gener de 2011.

## D) El mecanisme d'alerta ràpida en el Parlament de Catalunya.

La previsió de la participació del Parlament català en el procediment de control del principi de subsidiarietat, i en particular en el mecanisme d'alerta ràpida, està regulat de forma molt breu a l'article 181 del **Reglament del Parlament de Catalunya**<sup>639</sup>. Només es regula el procediment per substanciar les consultes relatives a l'adequació d'una proposta legislativa de la Unió Europea al principi de subsidiarietat amb l'emissió, en el seu cas, del dictamen motivat de la comissió parlamentària en el breu període de 4 setmanes<sup>640</sup>.

El funcionament intern és el següent. La Comissió Mixta per la Unió Europea envia per correu electrònic una nota amb el projecte d'acte legislatiu i documentació complementària que ve acompanyada de la **fitxa de subsidiarietat** (avaluació d'impacte) que elabora la Comissió Europea i que acompanya obligatòriament a tot projecte que aprovi aquest òrgan.

<sup>639</sup> - Article 181 RPC. Participació en l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat per la Unió Europea.

1. Quan, en el marc de l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat, el Parlament és consultat en relació amb una proposta legislativa de la Unió Europea, la Mesa del Parlament n'ordena la publicació.
2. La Mesa, escoltada la Junta de Portaveus, encomana a la comissió competent per raó de la matèria la tramitació de la consulta i obre un termini perquè els grups parlamentaris hi puguin formular observacions.
3. Finit el termini, la comissió, a la vista de la proposta legislativa i de les observacions presentades, elabora un dictamen.
4. En funció de la matèria, la Mesa, d'acord amb la Junta de Portaveus, pot acordar que l'aprovació del dictamen correspongui al Ple, a proposta de la comissió.
5. La Mesa ha de vetllar per la bona fi del procediment dins el termini fixat per a respondre la consulta, i el president o presidenta del Parlament ha de trametre la proposta a la institució que l'havia formulada.

Com ha assenyalat Miquel Palomares, el procediment del Reglament estava pensat "per a consultes que poguessin formular, directament, les institucions de la Unió, i en concret el Parlament Europeu, al Parlament de Catalunya", però cal recordar que la reforma del Reglament del Parlament és de l'any 2005, anterior a l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i al Tractat de Lisboa de 2007. D'aquí que la regulació de desenvolupament de les previsions del Tractat faci referència a la participació del Parlament de Catalunya a través de les Corts Generals i, en particular, a través de la Comissió Mixta. Vid. M. PALOMARES AMAT, "La participación...", *op. cit.*, p. 14.

<sup>640</sup> - La tardor del 2009, poc abans que el Tractat de Lisboa entrés en vigor, el Parlament català va participar en una consulta pilot amb les Corts Generals sobre la Proposta de reglament en matèria de successions i la creació d'un certificat successori europeu. (Proposta de reglament del Parlament Europeu i del Consell relatiu a la competència, la llei aplicable, el reconeixement i l'execució de les resolucions i els actes autèntics en matèria de successions i a la creació d'un certificat successori europeu (295-00011/08). Aquesta primera experiència consultiva es va cloure amb la Resolució 558/VIII aprovada per la Comissió parlamentària de Justícia, Dret i Seguretat Ciutadana del 12 de novembre i la Resolució de la Comissió Mixta per a la UE de les Corts Generals, el 9 de desembre de 2009. Aquesta Resolució recull, a l'apartat E, una breu referència al dictamen que va enviar el Parlament de Catalunya, juntament amb altres Parlaments autonòmics (tal com preveu l'art. 6 de la Llei estatal 24/2009). Ambdues van coincidir que el projecte normatiu era conforme al principi de subsidiarietat.

Aquesta experiència pilot s'havia de regir per uns criteris aprovats per la Comissió Mixta per a la Unió Europea, publicats en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Sección Cortes Generales, Serie A, núm. 127, de 16 d'abril de 2009). D'acord amb el que s'estableix en el segon dels esmentats criteris: "*los Parlamentos de las Comunidades Autónomas que quieran participar en esta experiencia piloto, si lo creen conveniente, podrán remitir a la Comisión Mixta sus observaciones sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad para la iniciativa de refererencia. Las observaciones recibidas serán enviadas a los miembros de la Comisión Mixta para la Unión Europea. Para que puedan ser tenidas en consideración deberán ser recibidas en un plazo máximo de cuatro semanas desde que fueron enviadas*". Durant la prova pilot els Parlaments autonòmics podien no només informar sobre la possible afectació al principi de subsidiarietat sinó també formular totes les recomanacions i observacions que es consideressin adient per raó de la matèria. Aquesta singularitat ja no és possible.

Els continguts de la fitxa es troben recollits en el Protocol i fan referència als següents elements: anàlisi de l'objecte, base jurídica del Tractat, la competència –autònoma- afectada i si s'afecta o no al principi de subsidiarietat. Els Serveis Jurídics del Parlament elaboren una nota prèvia <sup>641</sup> que conclou amb una recomanació a la comissió sectorialment competent per substanciar la consulta i una consideració sobre l'adequació o no del projecte d'acte legislatiu al principi de subsidiarietat.

La Mesa del Parlament ordena la seva publicació i un cop escoltada la Junta de Portaveus s'envia a la comissió competent per raó de la matèria <sup>642</sup>. Aquest fet ha provocat, en algunes ocasions, alguna dificultat, ja sigui pel caràcter transversal de moltes propostes legislatives de la Unió Europea, ja sigui per la inadequació dels àmbits materials de les propostes amb la distribució del treball de les comissions del Parlament. L'establiment de les concretes comissions legislatives del Parlament es realitza a l'inici de cada legislatura i el seu àmbit material coincideix, en bona mesura, amb la distribució orgànica de les diverses conselleries governamentals. Ara bé, tot i que el Reglament del Parlament de Catalunya estableix que l'òrgan competent per substanciar el procediment d'alerta ràpida és la comissió sectorial corresponent, a la pràctica n'hi ha una altra, la **Comissió d'Acció Exterior i de la Unió Europea** que realitza un seguiment de totes les consultes efectuades. Aquesta solució incideix en la inserció dels afers de la UE en el treball quotidià de les comissions <sup>643</sup>. Un cop designada la Comissió competent, la Mesa del Parlament obre un termini per tal que els Grups Parlamentaris puguin presentar observacions i, un cop finalitzat, la Comissió elabora el dictamen. En funció de la matèria i a proposta de la comissió competent, la Mesa, d'acord amb la Junta de Portaveus, port a acordar que l'aprovació del dictamen es realitzi en el Ple, tot i que fins ara tots els dictàmens han estat substanciats en Comissió.

Des de que es van iniciar les proves pilot en l'àmbit de les Corts Generals fins a juny del 2011, el Parlament català ha rebut 105 consultes, 65 a l'anterior legislatura, en la que es van emetre dictàmens motivats per a cadascuna de les consultes, i 40 en l'actual fins a la data assenyalada. En aquesta segona fase, període entre legislatures -quan el Parlament està dissolt- i en el períodes de sessions ordinàries, hi ha hagut consultes que han estat closes amb el tràmit de mera informació <sup>644</sup>. Totes les resolucions emeses consideraven que la futura norma comunitària no vulnerava el principi de subsidiarietat. No obstant, és cert que hi ha una diferència en l'actuació parlamentària de la legislatura anterior -en la que es resolvia amb un informe per a cada consulta- i l'actual, que admet la possibilitat de cloure el procediment sense que existeixi un informe, només amb una nota de mera informació.

---

<sup>641</sup> - Nota que incorpora els següents elements: l'objecte i contingut de la proposta, la fonamentació en base al principi de subsidiarietat i la possible afectació de competències autonòmiques (vid. M. PALOMARES AMAT, "La participación...", *op. cit.*, p. 15).

<sup>642</sup> - Per això, el criteri utilitzat ha estat, a la pràctica, el de prioritzar l'objectiu fonamental de la proposta (*ibidem*).

<sup>643</sup> - La Comissió d'Afers Exteriors i de la Unió Europea és una Comissió de seguiment de caràcter no legislatiu. El seu objecte és el control específic de determinades actuacions i polítiques del Govern (article 56 RPC).

<sup>644</sup> - La Mesa va decidir que la resposta a les consultes sobre l'adequació dels projectes d'actes legislatius al principi de subsidiarietat que es rebessin de la Comissió Mixta, anirien a càrrec de la Mesa de la Diputació Permanent, previ informe dels serveis jurídics (vid. M. PALOMARES AMAT, "La participación...", *op. cit.*, p. 20).

## QUADRE-RESUM

	Previsió normativa	Òrgan competent	Tramitació preferent	Remissió al Govern	Intervenció del Ple
Andalusia	Resolució de Presidència	Comissió d'Afers Europeus	Tramitació preferent	Si	No prevista
Cantàbria	Resolució parlamentària	Comissió sectorial	No prevista	Si	Si
Pais Basc	Resolució de Presidència	Comissió sectorial	No	Si	No prevista
Castella-Lleó	Resolució de Presidència	Comissió d'Afers Europeus	Tramitació urgent	Si	No prevista
Castella-La Manxa	Resolució de Presidència	Comissió d'Afers Europeus	Tramitació urgent	Si	No prevista
La Rioja	Resolució de Presidència	Comissió sectorial	Especialitats	Si	No prevista
Astúries	Resolució	Comissió sectorial (Ponència Permanente de Alerta Temprana)	No prevista	Si	No prevista
Navarra	Reglament parlamentari (1er Resolució)	Ponència d'Assumptes Exteriors	No prevista	Si	No prevista
Galícia	Resolució de la Mesa	Comissió d'Assumptes Europeus	Si	Si	No prevista
C. Valenciana	Reglament parlamentari	Comissió sectorial	No prevista	No	Acordada per la Mesa
Canàries	Reglament parlamentari	Comissió d'Assumptes Europeus i Acció Exterior	No prevista	No	Si
Extremadura	Reglament parlamentari	Comissió d'Assumptes Europeus	No prevista	No prevista	Si
Illes Balears	Reglament Parlamentari	Comissió d'Assumptes Europeus	No prevista	No prevista	No prevista
Catalunya	Reglament parlamentari	Comissió sectorial (seguiment per part de la Comissió d'Acció Exterior i dela Unió Europea)	No prevista	No prevista	Prevista
Aragó	No previsió	Ponència sobre Assumptes Europeus	No prevista	No	No
Madrid	No previsió	No previsió	No previsió	No previsió	No previsió
Cantàbria	No previsió	No previsió	No previsió	No previsió	No previsió

Font: Elaboració pròpia.

### 5. El control jurisdiccional de l'aplicació del principi de subsidiarietat.

A més del control polític previ respecte a l'acció de les institucions de la UE, existeix també un mecanisme de control jurisdiccional davant del Tribunal de Justícia que afecta al compliment del principi de subsidiarietat per les institucions de la UE i que es desenvolupa amb caràcter *ex post*.

Pel que fa a la **legitimació activa**, l'article 8 del Protocol núm. 2 permet la possibilitat de que els Estats membres, en nom del seu Parlament nacional, per una banda, i el Comitè de les

Regions, per l'altra, puguin interposar un recurs d'anul·lació per violació del principi de subsidiarietat.

Cal recordar aquí que la legitimació de les entitats regionals per impugnar la legalitat d'un acte de les institucions de la UE davant el Tribunal de Justícia ha estat una de les exigències fonamentals de les regions, les associacions que les representen i el Comitè de Regions en cada una de les revisions dels Tractats. Fins ara, però, els Tractats no els hi ha atorgat un accés privilegiat i el propi Tribunal de Justícia ha estat tradicionalment reticent a aquesta consideració <sup>645</sup>. Això implica que els executius i els legislatius regionals només poden plantejar el recurs d'anul·lació en tant que persones jurídiques en el sentit del paràgraf 4 de l'article 263 TCE, "*contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución*". D'altra banda, tot i l'avenç que suposa, l'enfocament del Tractat de Lisboa és encara força conservador. Segueix la línia ja manifestada per la Convenció Europea durant la negociació del text del projecte de Tractat pel que s'establí una Constitució per Europa, i rebutja reconèixer l'accés privilegiat de les regions per tal de no afectar l'equilibri existent entre els Estats membres a nivell europeu <sup>646</sup>.

Per tant, pel que fa a la capacitat d'interposar recursos davant del Tribunal de Justícia, les regions actuen principalment mitjançant el **Comitè de les Regions**. D'entrada, el Comitè de les Regions hi té accés, a títol general i conforme al paràgraf 3 de l'article 263 TFUE, quan es posin en perill i calgui salvaguardar les seves prerrogatives, igual que succeeix respecte el Tribunal de Comptes o el Banc Central Europeu. De manera particular, aquesta capacitat d'intervenir es reconeix en relació amb el control de l'aplicació del principi de subsidiarietat. Amb aquesta finalitat, conforme al paràgraf 2 de l'article 8 del Protocol núm. 2, "*el Comité de las Regiones también podrá interponer recursos contra actos legislativos para cuya adopción el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea requiera su consulta*". D'acord amb aquesta disposició, queden exclosos aquells actes en els que la consulta al Comitè de les Regions no sigui obligatòria.

Les regions no tenen reconeguda en el Dret europeu legitimació activa directa davant el Tribunal de Justícia. En la mesura en que l'ordenament jurídic intern de cada Estat ho permeti, les regions podrien també accedir al Tribunal de Justícia mitjançant el **recurs promogut pel Parlament nacional i interposat per l'Estat membre**. Així, conforme el paràgraf 1 de l'article 8 del Protocol núm. 2,

*“El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos por violación del principio de subsidiariedad, por parte de un acto legislativo, interpuestos con arreglo a los procedimientos establecidos en el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea por un Estado miembro, o transmitidos por éste de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo.”*

No obstant, cal insistir en que aquesta possibilitat no fa dels Parlaments nacionals demandants privilegiats, al mateix nivell, per exemple, que els Estats membres o el Parlament Europeu, ja que aquells segueixen actuant mitjançant la legitimació de l'Estat membre.

<sup>645</sup>.- Interlocutòria de 21 de març 1997, Ass. C-95/97, *Regió valona c. Comissió*, Rec. 1997, p. 787.

<sup>646</sup>.- Vid. C. MANDRINO, "The Lisbon Treaty and the New Powers of Regions", *op.cit.*, pp. 527-528.

Pel que fa al **contingut del recurs**, aquest pot afectar bé el vessant procedimental de l'aplicació del principi de subsidiarietat -si s'ha motivat correctament l'acció conforme al principi de subsidiarietat-, bé el seu vessant material <sup>647</sup>. En aquest cas la valoració del Tribunal de Justícia és molt més complicada <sup>648</sup>, atesa la dificultat de delimitar els principals elements que cal valorar i el marge de discrecionalitat de que disposa la Comissió <sup>649</sup>: el caràcter transnacional de l'acció i la insuficiència de la intervenció dels Estats membres; el perjudici que pot causar l'acció dels Estats membres o la manca d'acció de la UE; i l'adequació de la intervenció de la UE en raó de la dimensió o als efectes de l'acció que es vol dur a terme.

El Tribunal de Justícia ha apuntat el caràcter eminentment polític d'aquest principi, per la qual cosa en la seva jurisprudència sempre ha estat prudent en declarar la seva violació per part de les institucions de la UE <sup>650</sup>. Això fa que la possibilitat d'intervenció dels Parlaments nacionals i, si s'escau, dels Parlaments regionals, en aquest procés de control jurisdiccional corri el risc d'acabar sent només teòrica i mancada d'un impacte significatiu en el procés d'adopció de decisions de la UE. Alguns autors han assenyalat inclús el risc de que el Tribunal de Justícia hagi de decidir sobre aspectes que afecten principalment a qüestions internes constitucionals dels Estats membres, el que quedaria fora de les seves competències <sup>651</sup>.

En el cas de l'Estat espanyol, la Llei 24/2009 estableix que en el termini de sis setmanes des de la publicació d'un acte legislatiu europeu, la Comissió Mixta per a la Unió Europea pot sol·licitar del Govern la interposició del recurs d'anul·lació davant el Tribunal de Justícia de la UE per infracció del principi de subsidiarietat (article 7). Més enllà d'aquesta referència, no es regula cap procediment a través del qual les Comunitats Autònomes puguin fer arribar a les Corts Generals la seva sol·licitud. Atès que la legitimació correspon als Estats membres, en nom del seu Parlament nacional, i al Comitè de les Regions, a les Comunitats Autònomes no els queda altra opció que influir en alguna d'aquestes institucions.

Certament, l'Estatut de Catalunya preveu a l'article 191 que el Govern de la Generalitat pugui instar el Govern de l'Estat per tal que aquest emprengui, en el seu cas, les accions davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea, en defensa dels legítims interessos i competències de la Generalitat. Tanmateix, la negativa de l'Estat a exercir les accions sol·licitades no té cap conseqüència jurídica -llevat de l'exigència de què sigui motivada i en tot cas comunicada immediatament a la Generalitat-, atès que, com s'ha comentat, la legitimació és dels Estats. En aquest sentit es pronuncia la

<sup>647</sup> .- A. ESTELLA DE NORIEGA, "La paradoja de la subsidiariedad: Reflexiones en torno a la jurisprudencia comunitaria relativa al artículo 3B(2) del Tratado de la Comunidad Europea", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 101, 1999, p. 92.

<sup>648</sup> .- Vid. E.T. SWAINE, "Subsidiarity and Self-Interest: Federalism ..", *op.cit.*, p. 51; i DEHAOUSSE, "La subsidiariété et ses limites", *European Yearbook*, vol. XL, 1994, p. 27.

<sup>649</sup> .- M. PALOMARES AMAT, *Parlaments regionals i procediment d'adopció de decisions...*, *op. cit.*, p. 41.

<sup>650</sup> .- Per un anàlisi de la jurisprudència del Tribunal de Justícia sobre aquest principi en els vessants procedimental i material, vid. L. HUICI SANCHO, "La interpretación del principio de subsidiariedad .." *op. cit.*, p. 71 i ss.

<sup>651</sup> .- Vid. F. SANDER, "Subsidiarity infringements before the European Court of Justice: Futile interference with politics or a substantial step towards EU federalism?", *Columbia Journal of European Law*, vol. 12, 2006, p. 517; C. MANDRINO, "The Lisbon Treaty ...", *op. cit.*, p. 515, p. 531; i A. TIZZANO, "La Costituzione Europea e il Sistema Giurisdizionale Comunitario", *II Diritto dell'Unione Europea*, 2003, p. 475.

STC 31/2010, quan afirma que la previsió estatutària reconeix “*el derecho de la Generalitat a acceder al TJCE en los casos en los que el Derecho comunitario lo permita, lo que, por lo demás, no pone de ningún modo en cuestión la legitimación que pudiera incidir en la posición de las Comunidades Autónomas ante cualquier institución comunitaria europea, dada la general invocación a la legislación estatal contenida en el art. 184 EAC.*” (FJ 124)

## CONCLUSIONS I RECOMANACIONS.

De l'anàlisi efectuat es poden extreure, al nostre entendre, algunes conclusions fonamentals, així com certes recomanacions de política normativa i organitzativa. Ordenem aquestes conclusions i recomanacions sobre la base de tres ordres de consideracions: per un costat, unes primeres consideracions sobre la constitucionalitat, abast i mancances normatives de l'acció exterior de la Generalitat i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea; per un altre costat, formularem diverses consideracions sobre l'organització institucional de l'acció exterior i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea; i, en tercer lloc, abordarem unes consideracions específiques sobre la participació del Govern de la Generalitat i del Parlament de Catalunya en els afers relacionats amb la Unió Europea.

En relació al *primer ordre de consideracions*, convé indicar, de bell antuvi, que les competències de la Generalitat en matèria d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea són plenament constitucionals i expressen clarament la voluntat d'autogovern del poble de Catalunya en aquest àmbit. Així es dedueix de les reiterades afirmacions del Tribunal Constitucional i, en especial, de la mateixa Sentència 31/2010 en relació amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya. En aquesta Sentència, a més de rebutjar les taxes d'inconstitucionalitat contra algunes de les disposicions dels dos Capítols del Títol Vè de l'Estatut dedicats a les "Relacions de la Generalitat amb la Unió Europea" i a "Acció exterior de la Generalitat", el Tribunal no es va estar de reiterar el que ja estava plenament consolidat en la jurisprudència constitucional sobre l'abast de la noció de relacions internacionals i sobre els límits de l'actuació exterior de les Comunitats Autònomes; reiteració que li permetia insistir tant en la competència de coordinació de l'Estat sobre les activitats de projecció exterior de les Comunitats Autònomes com en la supeditació a la normativa que pugui dictar l'Estat en l'exercici de la competència que li reserva l'article 149.1.3 de la Constitució. Existeix, doncs, un espai clar per a l'acció exterior de la Generalitat, així com de les altres Comunitats Autònomes, que han d'operar, però, amb els límits i condicionaments fixats per la jurisprudència constitucional i no poden comprometre a l'Estat, ni incidir en la seva política exterior, ni afectar al dret de representació internacional, ni generar responsabilitat internacional de l'Estat.

Avalada constitucionalment l'acció exterior de la Generalitat -i de la resta de Comunitats Autònomes que hagin assumit estatutàriament aquesta competència en el seu respectiu Estatut- s'ha d'indicar també que, en aquest àmbit, i pràcticament des de la restauració de la Generalitat, el que s'ha fet ha estat desenvolupar una pràctica, de caràcter evolutiu i amb molts elements informals, que l'Estatut d'autonomia de 2006 ha consolidat i concretat en la Norma Institucional Bàsica de Catalunya, que ha obert, així mateix, noves perspectives de desenvolupament que faran que, en el futur, segueixi obert el debat polític i jurídic. Aquestes afirmacions constitueixen també una deriva lògica del principi autonòmic i del mateix disseny constitucional, per molt que la competència sobre la matèria relacions internacionals sigui exclusiva de l'Estat i correspongui al Govern de l'Estat la direcció de la política exterior.

En segon lloc, s'ha d'afirmar que es tracta de competències que, d'una banda, tenen els límits afirmats per la jurisprudència constitucional en termes de delimitació negativa, i que, d'altra banda, tenen una indubtable connexió política, accentuada en el cas de les Comunitats Autònomes com la catalana, amb una voluntat de perfil polític propi. D'aquí que el seu exercici, més o menys intens en funció del context polític i de l'ambició política del Govern en cada moment, s'hagi d'emmarcar en els paràmetres constitucionals i respongui també a les



opcions polítiques del Govern de la Generalitat. No es pot defugir que això pot generar contradiccions, polítiques i jurídiques, amb l'actuació del Govern de l'Estat que, sols en part, es poden resoldre a través del Tribunal Constitucional, atès que, normalment, hauran d'evolucionar i solucionar-se a través de pactes i de consideracions de caràcter polític i la consolidació d'instruments de participació i col·laboració.

En aquest mateix ordre d'idees, s'ha de subratllar que aquesta pràctica primerenca de la Generalitat, de caire informal, ha anat evolucionant, molt sovint, sobre la base de plantejaments que van també associats a la participació d'altres entitats del sector privat, configurant així una intensa col·laboració publicoprivada en l'esfera de l'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea.

El que també ha quedat clar, en tercer lloc, és la necessitat de col·laboració i coordinació amb l'Estat, especialment amb l'Administració exterior de l'Estat, per tal de garantir, al mateix temps, la unitat d'acció exterior de l'Estat i l'exercici de les competències autonòmiques. Malgrat la importància informadora del principi de la lleialtat institucional mútua -que s'ha d'interpretar en un sentit dual i no sols unívoc-, s'ha de reconèixer que els mecanismes existents, ja siguin de caràcter bilateral o multilateral, resulten encara insuficients i requereixen, sense dubtes, d'un major desenvolupament normatiu en el pla estatal, amb els riscos que això pot comportar en una matèria amb marges tant difusos. El que queda clar és que l'actuació de la Generalitat en el marc de l'acció exterior podrà requerir, no sols la lleialtat institucional i la col·laboració mútua amb el Govern de l'Estat, sinó que, en el seu cas, podrà tenir un caràcter exclusivament bilateral (entre els Govern de la Generalitat i de l'Estat) o multilateral (entre totes les Comunitats Autònomes i el Govern o l'Administració de l'Estat), segons si els tipus de matèries i interessos implicats afecten exclusivament a Catalunya o són generals. Pel que fa al pla bilateral, la coordinació s'haurà de fer, si més no, a través de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, que és el marc general i permanent de les relacions entre els Govern de la Generalitat i de l'Estat.

D'altra banda, la coordinació de l'acció exterior s'ha de predicar, així mateix, al sí del Govern i de l'Administració de la Generalitat, ja que la pluralitat d'òrgans i entitats amb competències en matèria d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea que s'han generat en tots aquests anys a partir d'aquesta pràctica evolutiva i d'aquesta voluntat d'associar el sector privat i la societat civil, han acabat per diluir la unitat de direcció de l'acció política i la seva coherència. En aquest sentit, entenem que els mecanismes existents en el marc de la Generalitat, particularment els posats en marxa a partir del Decret 42/2008, han de reforçar-se políticament i s'han de convertir en mecanismes coordinadors realment executius i eficaços.

En quart lloc, del que s'ha exposat en aquest estudi, ha quedat clara també la urgent necessitat de desenvolupaments normatius, tant en l'ordenament jurídic estatal com en l'ordenament jurídic català. No és sols que no hi hagi encara una llei estatal sobre l'acció exterior i el servei exterior de l'Estat o sobre el règim dels tractats internacionals, sinó que hi ha també una clamorosa absència de desenvolupaments normatius, legislatius i reglamentaris, en relació amb l'acció exterior de la Generalitat i les relacions amb la Unió Europea. Aquests desenvolupaments en l'ordenament jurídic català, a més d'incorporar-hi els principis que informen i regeixen l'acció exterior i les relacions amb la Unió Europea, haurien d'omplir, d'una banda, els buits existents en relació amb les atribucions del Govern de la Generalitat en la matèria, de conformitat amb el que preveu el mateix Estatut d'autonomia de 2006, i en la línia de reforçament del poder del Govern en aquesta esfera; d'altra banda, haurien d'enfortir

també el paper del Parlament de Catalunya en relació amb l'acció exterior i les relacions amb la Unió Europea, tant per la via estrictament del control i l'orientació política com per la via de reglamentar i augmentar la seva capacitat de participació en la celebració d'acords de col·laboració i en els mecanismes ja previstos de participació de la Generalitat en la celebració de tractats internacionals, ja que, en cas contrari, s'agreujaria la invisibilitat e irrellevància del Parlament en aquest àmbit; finalment, resultaria necessari, al nostre entendre, establir disposicions reglamentàries més precises sobre diversos aspectes de l'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea, com ara el mateix procediment de celebració dels acords de col·laboració i el règim de participació en els tractats internacionals.

En un *segon ordre de consideracions*, sobre l'organització institucional de l'acció exterior de la Generalitat i de les relacions amb la Unió Europea, cal concloure, en primer lloc, que en relació als òrgans centrals, aquesta organització institucional ha experimentat al llarg dels anys importants canvis jeràrquics i d'adscripció que, per explicables que fossin políticament -i a cops també personalment-, al ser tant constants -i, a cops, resultat també de convulsions polítiques- han acabat anant en detriment de la fortalesa política e institucional de la unitat directiva responsable d'aquesta matèria. Matèria que, també, per molt que es pugui desenvolupar en plans diferents, particularment per la visió de la Unió Europea com un nivell més d'administració i per l'efecte directe del dret comunitari en l'ordenament jurídic espanyol i català, hauria d'estar normalment dirigida, al nostre entendre, mitjançant una única unitat directiva que englobés tant l'acció exterior pròpiament dita com les relacions amb la Unió Europea i la cooperació al desenvolupament.

Aquesta unitat directiva pot ser, com és actualment, una secretaria sectorial, però també podria ser perfectament un departament específic del Govern de la Generalitat. El que sí que queda clar del nostre anàlisi és que, en qualsevol cas, ha d'estar estretament relacionada amb el nucli polític dur del Govern o, directament, amb el més alt nivell polític que ostenta el president de la Generalitat, i el titular d'aquesta unitat o departament ha de gaudir de la seva plena confiança. Sols així l'acció exterior pot tenir tota la visibilitat i l'enfortiment polític necessaris, i sols així pot tenir l'autoritat política necessària per dur a terme la coordinació executiva de l'acció exterior respecte de tots els departaments de la Generalitat i de totes les entitats que d'ells en depenen o hi estan vinculades i que actuen en el pla internacional.

En segon lloc, la pràctica d'establiment d'oficines o delegacions a l'exterior, reforçada amb les dues previsions expresses de l'Estatut d'autonomia, té ara ja un marc normatiu reglamentari amb el Decret 42/2008, però el seu desenvolupament en els decrets de creació de les diverses delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior ha evidenciat certes debilitats tècniques i de concepció, que haurien de subsanar-se i clarificar-se. És cert que estem davant d'un gran avenç en relació amb la pràctica i als intents de regulació anteriors, però entenem que cal fer-hi més desenvolupaments i, en les circumstàncies actuals de crisi econòmica i debilitats pressupostàries, posar-hi més relat polític, establint les adequades prioritats i buscant la màxima eficiència i coordinació de les oficines a l'exterior, especialment en un moment com l'actual de greus problemes pressupostaris.

D'altra banda, un significat especial té la Delegació del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea, per la mateixa naturalesa de les seves funcions i el seu rang jeràrquic, i, especialment, pel seu origen en el Patronat Català Pro Europa -entitat amb personalitat jurídica pròpia en la que participaven, juntament amb la Generalitat, una àmplia pluralitat d'altres entitats públiques i privades- i per l'evolució experimentada, que ha portat a una

progressiva governamentalització de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea, amb tots els avantatges i desavantatges que això ha comportat. El que està clar és que la tasca duta a terme per la Delegació ha anat adquirint una importància cabdal per tal de garantir la informació, la representació, la defensa i la promoció dels interessos generals de Catalunya davant les institucions i òrgans de la Unió Europea.

El desenvolupament de l'Administració institucional de la Generalitat en aquesta matèria constitueix, en tercer lloc, un dels elements més significatius de l'evolució experimentada de l'acció exterior i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea. Expressa clarament, com dèiem abans, tant l'origen i l'evolució pràctica al llarg dels anys com la recerca d'una intensa col·laboració amb altres sectors, públics i privats, afectats o interessats específicament en la promoció comercial i econòmica, la promoció turística, l'àmbit de la llengua i cultura catalanes o les relacions amb la Unió Europea, per situar quatre dimensions a títol il·lustratiu.

Això també ha generat un important desenvolupament normatiu ja que, al marge de la Llei sobre comunitats catalanes de l'exterior, diferents lleis del Parlament de Catalunya han incidit entorn de diversos aspectes específics relacionats amb l'acció exterior com, per exemple, les lleis sobre cooperació al desenvolupament, sobre política industrial i suport a la empresa catalana, sobre el turisme o sobre les indústries culturals, que han portat a la creació d'agències o altres entitats amb personalitat jurídica pròpia i amb competències -en el que a nosaltres interessa- en l'acció exterior de la Generalitat, establint moltes d'elles, així mateix, les seves oficines o delegacions a l'exterior. Encara més, al marge d'aquesta Administració institucional de la Generalitat, hi ha altres institucions que incideixen en l'acció exterior, com ara l'Institut Ramon Llull. Tot plegat, ha fet que el panorama institucional global de l'acció exterior de la Generalitat sigui, organitzativament, difícil d'aprehendre i analitzar des d'una perspectiva jurídica integradora, i molt complex de gestionar i de coordinar, la qual cosa fa més necessària, d'una banda, l'adequada clarificació normativa i, de l'altra, com dèiem, l'enfortiment polític de la coordinació executiva.

En un *tercer ordre de consideracions*, sobre la participació del Govern de la Generalitat i del Parlament de Catalunya en els afers relacionats amb la Unió Europea, cal indicar, inicialment, que, després d'una experiència dominada per la participació de les Comunitats Autònomes en la fixació de la posició de l'Estat respecte a les decisions europees en el pla intern a través de les conferències sectorials i la CARCE, avui CARUE -la qual no ha donat els resultats esperats pel que fa a la implicació real en la fixació de la posició de l'Estat-, a partir del 2004 es va decidir afrontar la participació dels Governos autonòmics en la fase externa, sense haver abordat abans -ni s'ha fet fins ara- com superar les deficiències de la participació interna de les Comunitats Autònomes. En tota aquesta evolució s'ha seguit la tècnica de concertació intergovernamental en el sí de la CARUE, a través de l'"acord", que es publica en el BOE. D'això es desprèn una certa falta d'institucionalització o formalització en la previsió de la participació de Catalunya -i de les Comunitats Autònomes, en general- en els assumptes europeus, així com de les relacions horitzontals entre Comunitats Autònomes.

Una altra característica dels acords de la CARUE és que tenen una vocació d'aplicació general uniforme, basada en l'acord multilateral de l'Administració de l'Estat i totes les Comunitats Autònomes però, al mateix temps, cada vegada han anat introduint clàusules especials -en disposicions addicionals- relatives, en primer lloc, a règims particulars de cooperació bilateral entre l'Estat i una Comunitat Autònoma quan hi hagi qüestions que l'afectin en exclusiva o que tinguin per aquesta un vessant singular en funció de la seva especificitat autonòmica. En

aquest sentit, la superació de la tensió entre bilateralitat i multilateralitat en les relacions Estat-Comunitats Autònomes només es pot dur a terme a través d'un equilibri entre els camps d'acció d'ambdós principis: d'una banda, el bilateralisme troba el seu ple sentit quan es tracta del respecte dels fets diferencials d'algunes Comunitats Autònomes i es materialitzen, com dèiem, en la consideració de les Comissions bilaterals com els fòrums adequats de negociació sobre els mateixos. D'altra banda, el multilateralisme obté la seva plena operativitat al referir-se als procediments d'abast general sobre la participació de les Comunitats Autònomes en les decisions europees.

A Catalunya, d'acord amb el model espanyol i de forma més semblant a Bèlgica que a Alemanya, la participació en els assumptes europeus, en els seus dos vessants, intern i extern, té sobretot un caràcter intergovernamental i interadministratiu. Es tracta d'una dinàmica que comença en fòrums informals i que es va consolidant per vies convencionals i jurídiques, així com amb l'establiment d'una via de concertació al màxim nivell polític de govern. L'operativitat de la participació passa perquè els que tenen capacitat de decidir siguin els que assumeixin el protagonisme en les negociacions. Ara bé, en la mesura que les Cambres parlamentàries, estatals i autonòmiques, s'impliquin de manera efectiva en el control polític del principi de subsidiarietat, augmenta el seu marge de decisió en els assumptes europeus.

En segon lloc, cal subratllar que en el poc temps que porten operant els Acords del 2004 s'han detectat ja problemes en el funcionament de la participació de les Comunitats Autònomes en el Consell de la Unió Europea. Així, s'han posat de manifest certs hàbits poc respectuosos amb la posició institucional de les Comunitats Autònomes per part de l'Administració estatal, o de manca de cultura de cooperació entre les Comunitats Autònomes, o de desinterès per part d'algunes d'aquestes en el funcionament del sistema, o d'haver de recórrer al voluntarisme per part de qui ostenta la representació per superar les mancances dels procediments previstos. En conseqüència, l'assumpció per part de l'Administració de l'Estat d'una posició de coordinació i generadora de complicitats, la millora de mecanismes de col·laboració vertical, i una certa institucionalització d'instruments horitzontals entre les Comunitats Autònomes que permetin arribar a posicions comunes amb major facilitat, són peces clau perquè l'edifici de la participació autonòmica en els assumptes europeus es sostingui. En tot cas, la participació de la Generalitat de Catalunya i de la resta de Comunitats Autònomes en diverses formacions del Consell i els seus grups de treball ha generat efectes positius de conscienciació en relació amb els temes comunitaris en els executius autonòmics i ha fet més visible la presència autonòmica a Brussel·les, la potenciació de la col·laboració entre Comunitats i la millora de relacions d'aquestes amb l'Administració estatal i amb la Representació Permanent d'Espanya (REPER).

En tercer lloc, cal indicar que la intervenció dels Parlaments autonòmics en el control del principi de subsidiarietat té el seu fonament jurídic darrer en les disposicions dels tractats de la Unió Europea i en la transposició que se n'ha fet en l'ordenament jurídic espanyol mitjançant la Llei 24/2009, que potencien la participació dels Parlaments autonòmics en les decisions europees, amb un plantejament associat tendencialment al que s'ha vingut en anomenar governança multinivell. Aquesta participació dels Parlaments nacionals i regionals s'ha concretat tant en una fase prelegislativa de consultes, pel que fa als Parlaments nacionals, i en un mecanisme d'alerta ràpida en relació amb els Parlaments nacionals i subnacionals. En qualsevol cas, però, al final del procés, la capacitat decisòria dins la Unió Europea segueix estant en mans dels executius dels Estats membres i de les institucions comunitàries i, en aquest sentit entenem que el pas endavant que fa el Tractat de Lisboa és sobretot simbòlic, ja

que ben poc ha canviat en el nucli dur del procediment decisor. Així, si bé el sistema proporciona als Parlaments nacionals l'oportunitat de reaccionar a les propostes legislatives de la Comissió abans de la seva adopció pel Consell i el Parlament Europeu, no aporta necessàriament una major legitimitat democràtica al funcionament institucional de la Unió, ja que aquesta hauria de venir per la via del reforçament del Parlament Europeu. A més, la posició que finalment adoptin els Parlaments nacionals, més enllà de les dificultats que pugui haver-hi per assolir les majories que es requereixen, no vincula directament a la Comissió, ja que a aquesta no li cal desestimar la proposta i la única possibilitat que resta és que el Consell i el Parlament Europeu decideixin retirar-la abans de concloure la primera lectura.

En quart lloc, també s'ha d'apuntar que la fase autonòmica del mecanisme d'alerta ràpida establert en la Llei de 2009 ha tingut diferents desenvolupaments autonòmics pel que fa al seu procediment en seu parlamentària. El Reglament del Parlament de Catalunya regula, en aquest sentit, el procediment per substanciar les consultes relatives a l'adequació d'una proposta legislativa de la Unió Europea al principi de subsidiarietat amb l'emissió, en el seu cas, del dictamen motivat de la comissió parlamentària en el breu període de quatre setmanes. Tanmateix, l'examen que hem efectuat ha posat de relleu el caràcter eminentment tècnic del control del principi de subsidiarietat, que introdueix, a més, elements aliens als Parlaments nacionals i autonòmics, com és el control de projectes d'actes elaborats per les institucions europees, i els obliga, a més, a fer-ho en un termini molt curt, cosa que suposa un profund canvi d'actituds i ritmes. El procediment d'alerta ràpida se centra en el actes legislatius, però moltes iniciatives de la Comissió comencen prèviament a través d'uns plans de treball i plans d'acció, dels que poden arribar a sorgir futures iniciatives. Per aquest motiu, una condició necessària per a que tot aquest mecanisme de participació parlamentària en el control de la subsidiarietat sigui efectiu és la necessària existència d'un flux d'informació, directa i automàtica, entre les institucions de la Unió Europea i els Parlaments dels Estats membres, en el que han de tenir una implicació força rellevant els propis Governos. Això permetria articular la participació dels Parlaments en millors condicions i més preparats en la fase pròpiament legislativa.

Ha quedat constatat també que el control de la subsidiarietat no requereix simplement una anàlisi jurídica o, almenys, aquesta no és una de les qüestions principals. No es tracta d'esmenar la proposta normativa europea i no ha de ser un mecanisme per a la reivindicació competencial en l'esfera interna. Atès el caràcter eminentment tècnic del procediment i l'allau de propostes que estan arribant cal, al nostre entendre, articular algun tipus de filtre per tal de donar una resposta o en el seu cas elaborar un dictamen per part del Parlament autonòmic. Com la Comissió Mixta per a la Unió Europea de les Corts Generals no realitza aquesta funció, aquesta ha de ser efectuat pels Parlaments autonòmics, però no sobre la base de criteris tècnics, sinó polítics, en relació amb la possible afectació de competències autonòmiques i al possible interès polític que tinguin el respectiu Govern. Resultaria convenient, en aquest sentit, que un òrgan parlamentari especialitzat examines de manera regular i sistemàtica les iniciatives legislatives de la Unió Europea i seleccionés, conseqüentment, els afers que tinguin un interès especial, ja sia a nivell estatal o a nivell català. Això ho podrien fer la mesa i els portaveus de la Comissió Mixta per a la Unió Europea, en el cas de les Corts Generals, o la Comissió d'Acció Exterior i de la Unió Europea, en el cas del Parlament de Catalunya.

Entenem també, finalment, que resultaria positiu, d'una banda, el desenvolupament de mecanismes de cooperació institucional amb el Parlament Europeu i que aquests

s'estenguessin als Parlaments autonòmics, que també podrien tenir la seva representació a Brussel·les o una representació o conselleria per a afers dels Parlaments autonòmics. Igualment s'hauria de contemplar la instauració de mecanismes de cooperació amb els Governos de la respectiva Comunitat Autònoma, que canalitzés més eficaçment la informació des de l'esfera executiva cap a la parlamentària. Per últim, i pel que fa als efectes jurídics del dictàmens dels Parlaments autonòmics amb competències legislatives considerem que, si es consideren afectades competències exclusives, els dictàmens haurien de ser tinguts en consideració per part de la Comissió Mixta i incloure'ls en el dictamen motivat final que aquesta enviï a les institucions europees. Per altra banda, si la Comissió Mixta considerés que no queda afectat el principi de subsidiarietat hauria d'estar vinculada a justificar perquè s'aparta del criteri establert al dictamen autonòmic.

**BIBLIOGRAFIA CITADA**

E. ALBERTÍ ROVIRA, “La posición de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente de la formación del derecho comunitario europeo”, en P. PÉREZ TREMPES (coord.), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons, Barcelona 1998.

- “Les regions dins la nova Unió Europea. El llarg camí cap a una presència directa de les regions dins la Unió Europea”, *Autonomies*, núm. 29, 2003.

E. ALBERTÍ ROVIRA, E. FOSSAS, M.A. CABELLOS, *El principi de subsidiarietat a la Unió Europea*, Parlament de Catalunya, Barcelona 2005.

F. ALDECOA LUZÁRRAGA, M. GUINEA LLORENTE, “El sistema de competencias y el control del principio de subsidiariedad: una delimitación clara y comprensible” a F. ALDECOA LUZÁRRAGA, M. GUINEA LLORENTE, *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa (2ª edición)*, Marcial Pons, Madrid 2008.

E. ARANDA ALVAREZ, “El fortalecimiento de los parlamentos en la Unión Europea: la incorporación del *early warning system*”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 15, 2005.

F. ARMENGOL FERRER, “Els acords d’acció exterior de la Generalitat en el nou marc estatutari”, *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, núm. 6, abril 2008, pp. 272-319.

A.D. ARRUFAT CÁRDAVA, *Asambleas Autonómicas y Acción Exterior*, Corts Valencianes, Valencia 2009.

L. BADIELLO, “La representación regional en Bruselas: evolución, funciones y perspectivas”, a F. MORATA (ed.) *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia 2004, pp. 327-368.

X. BALLART, “La administración de un Presidente: Cataluña, 1980-1997”, a J.L. PANIAGUA SOTO (ed.), *Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas. Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco*, Tecnos, Madrid 2000.

M. BARCELÓ i J. VINTRÓ (coord.), *Dret Públic de Catalunya*, Atelier, Barcelona 2008.

S. BELTRÁN GARCÍA, *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas*, Institut d’Estudis Autònoms / Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona 2001.

S. BELTRÁN, “La aplicación de los acuerdos que regulan la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea (variaciones o desvaríos sobre un mismo tema)”, en *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 22, 2010.

A. BOIXAREU CARRERA, “Aspectos generales y principios básicos de la Unión: subsidiariedad y suficiencia de medios”, *España y el Tratado de la Unión Europea. Una aproximación al Tratado elaborado por el equipo negociador español en las Conferencias Intergubernamentales sobre la Unión política y la Unión económica y monetaria*, Colex, 1994.

I. CARBAJAL, M. DELGADO IRIBARREN, “Las medidas adoptadas por los parlamentos nacionales para aplicar el procedimiento establecido en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”, *L’aplicació parlamentària del principi de subsidiarietat*, Parlament de Catalunya, Barcelona 2010.

A.M. CARMONA CONTRERAS, “Las relaciones de Cataluña con la Unión Europea en la STC 31/2010. El Estatuto de Autonomía, ¿una norma sin atributos?”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 13, 2011.

O. CASANOVAS Y DE LA ROSA, “La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de tratados internacionales”, en M. PÉREZ GONZÁLEZ (dir.), *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.

J.M. CASTELLÀ ANDREU, “Las Comunidades Autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 6, 2008.

- “Valores, principios y derechos estatutarios como expresión de la identidad de las Comunidades Autónomas”, a J.M. CASTELLÀ ANDREU i S. GRAMMOND (coord.), *Diversidad, derechos fundamentales y federalismo. Un diálogo entre Canadá y España*, Atelier, Barcelona 2010.

J.A. CORRIENTE CÓRDOBA, “Principio de subsidiariedad y regionalismo en la Unión Europea”, a I. PARIENTE PRADA, M. ZELAIA, *Estudios sobre regionalismo en la Unión Europea*, Eusko Ikaskuntza, Donostia 2001.

D. CRIEKEMANS, “La política exterior i la representació diplomàtica de les regions belgues: Flandes i Valònia comparades”, en F. REQUEJO (ed.), *La política exterior dels ens subestatals a principis del segle XXI*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona 2010.

A. D'ATENA, en Committee of the Regions, *Procedures for local and regional authority participation in european Policy Making in the member states*, Luxemburg 2005.

J. L. DE CASTRO RUANO; A. UGALDE ZUBIRI: *La Acción Exterior del País Vasco (1980-2003)*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati 2004.

R. DEHAOUSSE, “La subsidiariedad et ses limites”, *European Yearbook*, vol. XL, 1994.

M. DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, J.M. SOBRINO HEREDIA, “El control jurisdiccional del principio de subsidiariedad en la Unión Europea” a N. COLNERIC, J.P. PUISSOCHET, D. RUÍZ JARABO Y COLOMER, D. EDWARDS (Coord.), *Une communauté de droit: Festschrift für Gil Carlos Rodríguez Iglesias*, BWV Berliner Wissenschafts, 2003.

M. DÍEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 17ª edición, Tecnos, Madrid 2009.

J. DIEZ-HOCHLEITNER, “Antecedentes y líneas generales de una eventual Ley de tratados”, a *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid 1990.

F. DOMÍNGUEZ GARCÍA, *Las regiones con competencias legislativas*, Tirant lo Blanch-IEA, València-Barcelona 2005.

L. DOMENICHELLI, *Le regioni nella costituzione europea. Elogio delle virtù nascoste della consultazione*, Giuffrè, Milà 2007.

L. ELVIRA AYUSO, “Las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea: la representación de Cataluña”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 8, 2009.



A. ESTELLA DE NORIEGA, “La paradoja de la subsidiariedad: Reflexiones en torno a la jurisprudencia comunitaria relativa al artículo 3B(2) del Tratado de la Comunidad Europea”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm.101, 1999.

J. FERNÁNDEZ ALLÉS, “El parlamentarismo español ante el sistema de alerta temprana sobre el principio de subsidiariedad: a propósito de la V Conferencia sobre subsidiariedad 2011, en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 11, 2011.

C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid 2001.

B. FERNÁNDEZ PÉREZ, “Comunidades Autónomas y 'comitología': el proceso de articulación de la participación autonómica en los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003)”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 3, 2004.

T. FONT LLOVET, “La Administración institucional de las Comunidades Autónomas: notas sobre la Generalitat de Cataluña”, *Revista de Administración Pública*, núm. 93, 1980.

R. GARCÍA PÉREZ (dir.), *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Tecnos, Madrid 2009.

C. GARCIA SEGURA, *L'activitat exterior de les regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya*, Fundació Jaume Bofill, Barcelona 1995.

- “L'acció exterior catalana envers l'Europa comunitària”, a F. MORATA (dir.), *20 anys de Catalunya a la Unió Europea*, Patronat Català Pro Europa – Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona 2006.

C. GARCÍA SEGURA, S. MORGADES GIL, A.J. RODRIGO HERNÁNDEZ, “Las relaciones exteriores de la Generalitat en el Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006”, *Anuario de Derecho Internacional*, vol. 22, 2006.

C. GARCÍA SEGURA, J. VAQUER FARNÉS, “La acción exterior de la Generalidad de Cataluña ante la reforma del Estatuto de autonomía”, en R. GARCÍA PEREZ, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Tecnos, Madrid 2009.

L. HINOJOSA MARTÍNEZ, “La regulación del principio de subsidiariedad en el Tratado Constitucional: espejismos y realidades”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 19, 2004.

L. HUICI SANCHO, “Actividades de proyección exterior o relaciones internacionales: la política de inmigración, ¿un nuevo ámbito para la acción exterior de las Comunidades Autónomas? La red catalana de información y selección laboral en origen”, *Revista Española de Derecho Internacional*, núm.2, 2003.

- *El Comité de las regiones: su función en el proceso de integración europea*, PUB-IEA, Barcelona 2003.

- “La interpretación del principio de subsidiariedad por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, a VVAA, *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*, Col·lecció Institut d'Estudis Autònoms, núm. 68, Barcelona 2010.

G. JAUREGUI BERECIARTU, "La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31, 2005.

M. KEATING, "The European Convention. Debates within the European Regions", en Committee of the Regions, *The local and regional dimension in the European constitutional process*, Luxemburg 2004.

Ph. KIIVER, "The Treaty of Lisbon, the national parliaments and the principle of subsidiarity", *Maastricht Journal of European & Comparative Law*, vol. 15, 2008.

J. LASO PÉREZ, "Parlamentos nacionales y control de subsidiariedad" en *La presidencia española de la Unión Europea en 2010: propuestas para un agenda ambiciosa. Novenas Jornadas de la Escuela Diplomática, 2009*, Marcial Pons, Madrid 2009, pp. 83-97,

A. LATORRE, "El contenido de la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1.3 de la CE y el alcance de la garantía de cumplimiento de los tratados internacionales reservada a las Cortes o al Gobierno del Estado por el artículo 93 de la CE", *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona 1990.

V. D. LLUNA TABERNER, "Implicaciones del nuevo Tratado para las regiones de la Unión Europea", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 19, 2007.

C. MANDRINO, "The Lisbon Treaty and the New Powers of Regions", *European Journal of Law Reform*, Vol. X, núm. 4.

A. MANGAS MARTIN, "Cuestiones de Derecho Internacional Público en la Constitución española de 1978", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 61, 1980.

- "*La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria: fase preparatoria*", en P. PÉREZ TREMPES (Coord.), M.A. CABELLOS I E. ROIG, *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons, Barcelona 1998.

- "El control del principio de subsidiariedad", a *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales-BOE, Madrid 2005.

I. MARRERO ROCA, "La acción exterior de Andalucía en el contexto del nuevo Estatuto de autonomía", R. GARCÍA PÉREZ (dir.), *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Tecnos, Madrid 2009, pp. 67-105.

J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, "Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 22, 2005.

- "La nueva regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa: especial referencia al control del principio de subsidiariedad", a J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*. Iustel, Madrid 2008.

- "Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor de la Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonómico sin reforma de la Constitución," *Revista Española de Derecho Europeo*, 2010, núm. 33.

J. MATAS DALMASES, "La figura del Secretario General en la Administración de la Generalitat de Catalunya", *Autonomies, Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 17.

A. MESADO JARDÍ, *Els ens subestats i la UNESCO. Els casos de Catalunya i Quebec*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Col·lecció Obres Digitals, núm. 2, Barcelona 2008.

F. MORATA (ed.) *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia 2004.

A. OLESTI RAYO, “Les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea”, *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*.

J. OLIVÁN DEL CACHO, “Crónica sobre la potestad de organización de las administraciones de las Comunidades Autónomas”, *Revista de Administración Pública*, 1989, núm. 120.

D. ORDOÑEZ SOLÍS, “Las Relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos Estatutos”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 4, 2007.

M. PALOMARES AMAT, *Parlaments regionals i procediment d'adopció de decisions a la Unió Europea*, Parlament de Catalunya, Barcelona 2005.

- “Las relaciones de la Generalitat de Catalunya y la Unión Europea en el Estatuto de autonomía de Catalunya de 2006”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2007, núm. 13.

- “La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* núm. 38, 2011.

L. PARDO CUERDO, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Teoría y Práctica*, Colección Escuela Diplomática núm. 1, Madrid 1995.

J.A. PASTOR RIDRUEJO, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones internacionales*, 14ª edición, Tecnos, Madrid 2010.

A. PÉREZ CALVO, *Estado autonómico y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid 1993.

M. PÉREZ GONZÁLEZ, “La acción exterior del Estado y las autonomías: desarrollos de la práctica estatutaria”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1986*, Universidad del País Vasco Servicio de Publicaciones, 1987.

- “La incidencia del principio de subsidiariedad en las regiones”, a J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *El Tratado de Lisboa y las Regiones*, Parlamento Vasco, 2009.

J.M. PÉREZ MEDINA, “Tratamiento de la cuestión regional en el Proyecto de Tratado constitucional de la Unión Europea”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 4, 2004.

P. PÉREZ TREMPES (Coord.), M.A. CABELLOS I E. ROIG, *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons, Barcelona 1998.

M. PÉREZ VELASCO, “Comentari de la Sentència del Tribunal Constitucional que resol el recurs d'inconstitucionalitat presentat pel PP contra l'Estatut d'autonomia de Catalunya: Comissió Bilateral Generalitat-Estat (article 183 EAC)”, *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*.

S. PIATTONI, *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical and Normative Challenges*, Oxford University Press, Oxford 2010.

X. PONS RAFOLS, E. SAGARRA TRIAS, “La acción exterior de la Generalidad en la propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 11, 2006.

- *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña*, CEI, Tribuna Internacional 8, Universitat de Barcelona, Barcelona 2006.

X. PONS RAFOLS, "L'acció exterior de la Generalitat en la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya", *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*.

- "Constitución española y principios del Derecho Internacional", a J.M. CASTELLÀ ANDREU, *La Constitució i l'ordenament jurídic: 25 anys d'incidència de la Constitució espanyola de 1978 en les diferents disciplines jurídiques*, Atelier, Barcelona 2005.

J. PUEYO LOSA, "El Tribunal de Justicia y el futuro constitucional de la Unión Europea", *VIII Seminario Jurídico: La dimensión jurídica de la integración*, celebrat els dies 2 i 3 d'octubre del 2003, Rosario, Argentina, a [www.aladi.org/nsfaladi/reuniones.nsf/.../\\$FILE/Pueyo.doc](http://www.aladi.org/nsfaladi/reuniones.nsf/.../$FILE/Pueyo.doc)

C. RAMIÓ MATAS, "Características de la administración de las Comunidades Autónomas: la estructura administrativa. El caso de la administración de la Generalitat de Catalunya", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 42, 1995.

F. REQUEJO (ed.), *La política exterior dels ens subestatals a principis del segle XXI*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona 2010.

A. REMIRO BROTONS, *La acción exterior del Estado*, ed. Tecnos, Madrid 1984.

A. REMIRO BROTONS, "Comentarios al Capítulo III del Título III de la Constitución", O. ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, 2a ed., Cortes Generales/Edersa, Madrid 1998, Tomo VII.

A. REMIRO BROTONS et alt., *Derecho Internacional. Curso General*, Tirant lo Blanch, Valencia 2010.

J. RIBERA; A. AYUSO, "La cultura de la cooperació a la societat catalana", a *Catalunya i la cooperació al desenvolupament*, Dossier CIDOB, núm. 63-64, 1997.

R. RIQUELME CORTADO, "Las Comunidades Autónomas en la negociación de los tratados internacionales", *Sistema*, mayo 1985, núm. 66.

S. RIPOL CARULLA, "La administración exterior española en la Ley de Ordenación del Funcionamiento de la Administración General del Estado", *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. XLIX, 1997.

E. ROIG MOLES, *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Tirant lo Blanch, València, 2002.

- "La perspectiva regional del debate sobre el futuro de Europa", *REP*, núm. 119, 2003.

- "La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2004", a *Informe Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona 2005.

J. ROLDÁN BARBERO, *Las Relaciones Exteriores de España*, Dykinson, Madrid 2001.

C. RUBIO DE VAL, "Aproximación práctica a la nueva dimensión europea de los Parlamentos autonómicos: propuestas para una guía sobre la elaboración de los dictámenes autonómicos en el sistema de alerta temprana", *Jornades sobre l'aplicació pràctica del procediment de subsidiarietat*, Fundació Manuel Giménez Abad - Parlament de Navarra, Saragossa, gener de 2011.

F. SANDER, "Subsidiarity infringements before the European Court of Justice: Futile interference with politics or a substantial step towards EU federalism?", *Columbia Journal of European Law*, vol. 12, 2006.

A.J. SÁNCHEZ SÁEZ, "La nueva regulación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad en la Constitución Europea", *Unión Europea Aranzadi*, vol. 32, núm. 6, 2005.

M. SOBRIDO PRIETO, "El papel de las regiones en la Constitución Europea", *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 8, 2005.

E.T. SWAINE, "Subsidiarity and Self-Interest: Federalism at the European Court of Justice", *Harvard International Law Journal*, vol. 41, 2000.

A. TERRÓN CUSÍ, "Catalunya després del nou Tractat de la Unió Europea", *Converses*, Fundació Catalunya Europa, gener 2009.

A. TIZZANO, "La Costituzione Europea e i Sistema Giurisdizionale Comunitario", *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2003.

M. URREA, "La participación directa de las Comunidades Aautónomas en la Unión Europea: un importante paso a delante", *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 8, 2005.

VVAA, *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*, Col.lecció Institut d'Estudis Autonòmics, núm. 68, Barcelona, 2010.

J. WOELK, "La partecipazione diretta degli entità subestatali al processo di decisione comunitario. Considerazioni comparative", *Le Regioni*, núm. 4, 2003.