

# Les relacions institucionals de la Generalitat

Marcel Mateu Vilaseca  
Joan Lluís Pérez Francesch

PID\_00143192



Universitat Oberta  
de Catalunya

[www.uoc.edu](http://www.uoc.edu)



*Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>*

# Índex

<b>Introducció</b> .....	5
<b>Objectius</b> .....	6
<b>1. Les relacions institucionals de la Generalitat amb l'Estat i amb les altres comunitats autònomes</b> .....	7
1.1. Els mecanismes multilaterals de col·laboració .....	9
1.2. Els mecanismes bilaterals de col·laboració .....	11
1.3. La participació de la Generalitat en les institucions generals de l'Estat .....	14
1.4. Les relacions de la Generalitat amb el poder judicial a Catalunya .....	17
1.4.1. El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i la Fiscalia Superior de Catalunya .....	18
1.4.2. El Consell de Justícia de Catalunya .....	19
1.4.3. Les competències de la Generalitat sobre l'Administració de justícia .....	20
<b>2. Les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea</b> .....	22
2.1. La participació en la formació de la voluntat estatal davant la Unió Europea .....	22
2.2. Desenvolupament i aplicació del dret europeu .....	24
2.3. La participació de la Generalitat en les institucions europees ....	25
<b>3. L'acció exterior de la Generalitat</b> .....	29
3.1. El concepte <i>acció exterior</i> .....	29
3.2. L'organigrama institucional de l'acció exterior .....	31
<b>Resum</b> .....	33
<b>Activitats</b> .....	35
<b>Exercicis d'autoavaluació</b> .....	35
<b>Solucionari</b> .....	39
<b>Glossari</b> .....	40
<b>Bibliografia</b> .....	41



## Introducció

L'Estat espanyol, entès com la totalitat de l'organització juridicopolítica, està format per òrgans generals (o centrals), les institucions pròpies de les comunitats autònomes i les institucions de les entitats locals. Aquesta complexitat institucional comporta una xarxa de relacions interorgàniques àmplia. Però les relacions interorgàniques de la Generalitat no s'acaben en el si de l'Estat espanyol. La Unió Europea és l'altre marc de referència. A més, les comunitats autònomes poden portar a terme també una activitat exterior o internacional.

Com afirma l'art.3.1 EAC,

"les relacions de la Generalitat amb l'Estat es fonamenten en el principi de 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."

El mateix article 3 en l'apartat 2, continua dient:

"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 en deriven del fet de formar-ne part."

En aquest mòdul analitzarem les relacions interinstitucionals de la Generalitat de Catalunya. L'anàlisi s'organitza en tres apartats: les relacions institucionals de la Generalitat amb altres comunitats autònomes i amb l'Estat central (posant un èmfasi especial en les relacions de la Generalitat amb el poder judicial a Catalunya), les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea i, finalment, l'acció exterior de la Generalitat de Catalunya. El contingut dels aspectes que comentarem es troba regulat fonamentalment als títols III i V de l'EAC.

Cal destacar que aquest conjunt de relacions es troben formalitzades i juridificades, tot i que en la pràctica també hi tenen un paper important les relacions informals. Així mateix, aquestes relacions no són sempre conflictuals sinó que sovint són de col·laboració. Però quan les tècniques de col·laboració entre les diverses instàncies de poder no s'utilitzen i el diàleg i la negociació no prosperen, el dret ha de preveure mecanismes de resolució de conflictes.

## Objectius

- 1.** Conèixer les relacions entre l'Estat i la Generalitat en el triple vessant de relacions d'integració, col·laboració i conflicte.
- 2.** Analitzar la naturalesa de poder públic de la Generalitat de Catalunya i les seves relacions institucionals amb l'Estat central i amb la Unió Europea.
- 3.** Reflexionar sobre l'organització i el funcionament dels diversos nivells de l'organització territorial de l'Estat espanyol i les competències respectives.
- 4.** Observar la bilateralitat i la multilateralitat com a tècniques estatutàries per tal d'articular les relacions entre els poders públics.
- 5.** Conèixer la funció del Consell de Justícia de Catalunya i del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en el conjunt de l'organització del poder judicial i les competències de la Generalitat en l'àmbit de l'"administració de l'Administració de justícia".

## **1. Les relacions institucionals de la Generalitat amb l'Estat i amb les altres comunitats autònomes**

A tots els estats compostos **existeix una àmplia xarxa de relacions entre les institucions** centrals i els ens polítics territorials i d'aquests últims entre si. A l'Estat autonòmic també. La Constitució espanyola reconeix autonomia a les comunitats autònomes per a la gestió dels interessos respectius (art. 137 CE), però **les CA no són (ni poden ser) alienes a l'interès general de l'Estat** (STC 25/1981). Això **obliga a establir, d'una banda, relacions de complementarietat normativa entre l'ordenament de l'Estat central i els de les CA**. El repartiment de matèries i de funcions (en definitiva, de competències) comporta necessàriament contactes entre els ordenaments jurídics de l'Estat i els de les CA, com per exemple la interacció entre la llei bàsica i la llei de desenvolupament (pròpia de les competències compartides). Però, **a més d'aquestes relacions entre ordenaments, la mateixa estructura de l'Estat autonòmic imposa l'establiment de relacions orgàniques** entre les institucions autonòmiques i les institucions centrals o generals.

**Aquestes relacions orgàniques, en principi, han de ser de col·laboració** (per tal d'assolir una actuació pública eficaç i el desplegament de polítiques coherents), però **sovint són també de conflicte**. El fet que sorgeixin conflictes entre l'Estat i les CA (o entre diferents CA) és **consubstancial a la mateixa dinàmica d'un Estat compost** com l'espanyol, on el sistema de distribució de competències genera conflictes en la seva aplicació pràctica. Si els diferents mecanismes de col·laboració entre l'Estat i les CA fracassen, **la CE preveu principalment tres procediments jurisdiccionals per tal de resoldre els enfrontaments**: el recurs d'inconstitucionalitat, les impugnacions previstes a l'art. 161.2 CE i el conflicte de competències (que estudiarem detalladament al mòdul 7).

La col·laboració entre l'Estat i les CA no és una via original de l'ordenament espanyol, sinó que està present en tots els estats compostos. **La col·laboració és un principi consubstancial a l'Estat autonòmic**, que segons el TC no cal justificar en preceptes concrets (STC 18/1982, 76/83, 104/88, 51/93, entre moltes d'altres). El principi de col·laboració es configura com un límit que modula la independència de les parts (de l'Estat i de les CA) en l'exercici de les competències respectives. A diferència d'altres estats compostos, **a l'Estat espanyol la via negociada encara és avui dia una via principalment de fet** (més que no pas de dret), que utilitzen en alguns casos l'Estat i les CA per a dirimir directament i de manera extrajudicial les seves controvèrsies competencials. **Les negociacions es duen a terme tant en seu parlamentària** (ha tingut un cert paper la Comissió General de les CA del Senat) **com en seu administrativa** (per mitjà de la negociació directa entre els departaments afectats o de la creació d'òrgans de representació dels respectius executius, com per exemple les

denominades conferències sectorials). **Aquesta via negocial desemboca, en alguns casos, en acords que es plasmen en la creació de convenis i en altres instruments de col·laboració** que eviten o resolen en algunes ocasions els conflictes competencials davant dels òrgans jurisdiccionals.

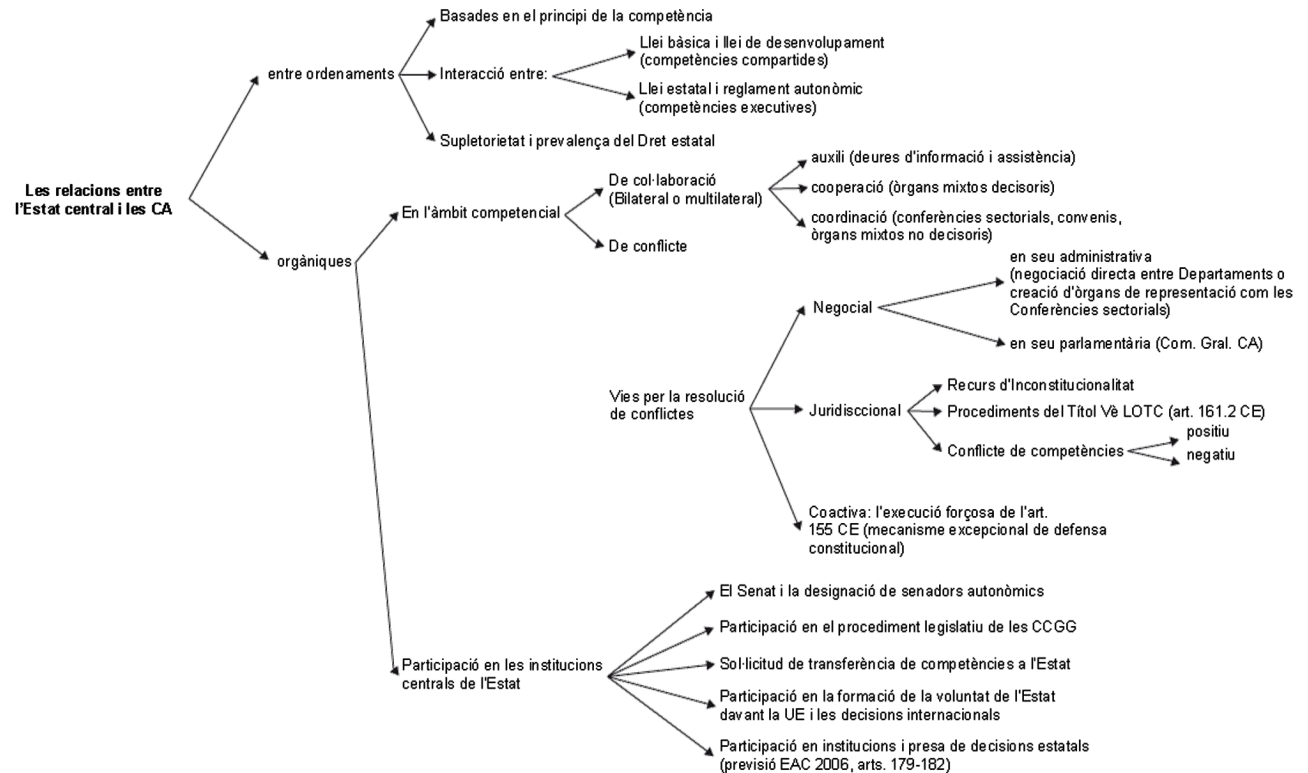
Com veurem, **les relacions orgàniques poden ser dins de l'àmbit competencial o de participació de les CA en les institucions generals de l'Estat** (amb la finalitat en aquests últim cas que les CA participin en la formació de la voluntat política i jurídica de l'Estat).

### **Mecanismes de col·laboració entre Estat i CA**

Dins de l'àmbit competencial, **la doctrina distingeix tres tècniques** o mecanismes per a articular les relacions de col·laboració entre l'Estat central i les CA, fixant-se sobretot en l'experiència d'altres estats compostos: **l'auxili, la cooperació i la coordinació**. L'**auxili** implica que una instància de poder dugui a terme unes determinades actuacions o mantingui una actitud concreta perquè una altra pugui exercir-ne amb eficàcia la competència. A l'Estat espanyol la tècnica de **l'auxili s'ha plasmat en dos deures legals: el deure d'informació i el deure d'assistència**, que explicarem tot seguit. La segona tècnica de col·laboració que hem esmentat és la **cooperació**. Consisteix en l'exercici conjunt o mancomunat d'una competència. La cooperació **pot ser de caràcter obligatori o de caràcter voluntari**. La cooperació forçosa és establerta per les mateixes normes de repartiment competencial; en la cooperació voluntària o facultativa les parts decideixen per mitjà d'acord, bilateralment, exercir una competència de manera mancomunada, i afecta per tant el sistema d'exercir les competències, però no la seva atribució. Com veurem, **un exemple de cooperació previst a l'Estatut és la Junta de Seguretat** (art. 164.4 EAC). La tercera i última tècnica de col·laboració és la **coordinació**, que s'utilitza per a articular les competències de l'Estat central i de les CA per tal d'evitar contradiccions o reduir disfuncions que, si subsistissin, podrien impedir o dificultar l'eficàcia del sistema. La coordinació també **pot ser obligatòria o facultativa**. La coordinació obligatòria és una competència formal atribuïda directament i explícitament per la CE. En aquest cas la coordinació té com a contingut la fixació de mitjans i de sistemes de relació que fan possible la informació recíproca, l'homogeneïtat tècnica en determinats aspectes i l'establiment obligatori d'uns mètodes d'actuació, que després cada part executarà pel seu compte. **A diferència de la cooperació, la coordinació no té caràcter vinculant material: només vincula l'exercici de les competències de les CA pel que fa al procediment que s'ha de seguir, però no respecte a les decisions substantives finals**. Per tant, aquest tipus de coordinació **comporta un cert poder de direcció**, conseqüència de la **posició de superioritat en què es troba qui coordina** –l'Estat– respecte al coordinat (les CA), i implica poder establir "un límit efectiu a l'exercici de les competències (STC 32/91983, 80/85, 27/87 o 214/89)". Quan l'Estat no té atribuït cap títol específic de coordinació sobre una matèria, la coordinació només pot ser voluntària: cada part manté íntegres les seves competències però s'intenta arribar a un acord sobre la manera d'exercir-les. **La tècnica de la coordinació s'ha articulada a l'ordenament espanyol a través de diversos mecanismes concrets: les conferències sectorials, altres òrgans mixtos entre l'Estat i les CA amb funcions d'estudi, de consulta i de proposta i els convenis verticals i horitzontals**.



## Quadre resum



A continuació tractarem les relacions entre els òrgans estatals i els autonòmics (**relacions verticals**), en concret les de la Generalitat de Catalunya, i també les d'aquesta darrera amb les altres comunitats autònomes (**relacions horitzontals**). I ho farem a partir de la distinció entre bilateralitat i multilateralitat perquè aquest és un dels aspectes en què l'EAC del 2006 ha volgut insistir més per tal de remarcar perfils singulars, més enllà de les relacions multilaterals com una més de les disset comunitats autònomes espanyoles.

Tal com hem apuntat, una altra forma de tractar les relacions entre la Generalitat i l'Estat és atendre a les relacions entre els ordenaments jurídics estatal i autonòmic, o si és el cas, a la distribució de competències. Tots dos aspectes s'estudiaran al mòdul 7, on s'acaba de completar l'explicació del quadre resum que aquí s'exposa.

### 1.1. Els mecanismes multilaterals de col·laboració

Hi ha una gran varietat de mecanismes multilaterals de col·laboració:

#### a) Els deures d'informació i d'assistència

Els deures d'informació i d'assistència són **manifestacions del principi de lleialtat institucional mútua (art. 3 EAC) o d'ajuda mútua (art. 174 EAC)**, i s'han d'exercir sense afectar el sistema de repartiment de competències.

Aquests deures **són propis de l'actuació administrativa** (art. 4 Llei 30/1992, de 26 de novembre, reformada per la Llei 4/1999, de 13 de gener). El deure d'informació comporta que una administració haurà de donar la informació necessària a una altra administració sobre l'activitat que estigui realitzant en l'exercici de les seves competències. El deure d'assistència constitueix l'obligació de donar l'ajuda necessària perquè altres administracions puguin desenvolupar correctament les seves competències. L'assistència no es pot negar, excepte quan l'òrgan requereix no tingui mitjans per a portar-la a terme o pugui causar un perjudici greu, situació que caldrà comunicar a l'altre òrgan, sense perjudici del control jurisdiccional posterior.

### **Execució d'actes**

Una de les modalitats d'assistència és l'execució d'actes que les administracions hagin de dur a terme fora dels àmbits de competència respectius. Aquesta situació es pot donar, com a mínim, en dos supòsits diferents: **a)** quan l'acte que s'ha d'executar sigui fora del territori de la CA (per exemple, si una CA necessita executar una sanció contra una empresa que té la seu social fora del territori autonòmic), o **b)** quan per a l'execució d'un acte administratiu en territori propi calgui la intervenció de l'altra administració (per exemple, quan la CA està mancada de forces de seguretat i recorre a les de l'Estat per a l'execució d'un acte administratiu).

Exemples concrets: l'Administració central utilitza els laboratoris de control sanitari d'aliments de la Generalitat perquè a Catalunya no hi ha cap laboratori de salut pública que pertanyi a l'Estat. O al revés: l'Institut Espanyol d'Oceanografia, que és de l'Estat, executa programes de recerca proposats per la Generalitat.

### **b) La coordinació**

**Aquesta és una tècnica de col·laboració que permet garantir una certa coherència en l'exercici de les competències dels ens públics i evita contradiccions o disfuncions. N'hi ha de dos tipus, l'obligatòria i la facultativa.**

**La coordinació obligatòria està exigida per la Constitució** (art. 149.1.13 activitat econòmica; 15, recerca científica i tècnica; 16, sanitat), **com una competència estatal, que vincula les comunitats autònomes** des del punt de vista formal (STC 32/1983, de 28 d'abril; STC 42/1983, de 20 de maig; STC 11/1984, 144/1985, STC 27 /1987, de 27 de febrer; STC 227/1988, de 29 de novembre; STC 70/1997, de 10 d'abril). L'actuació de l'Estat com a ens coordinador (STC 214/1989, de 21 de desembre) **pot comportar un cert límit o afectació a l'exercici de les competències autonòmiques.**

Quan la constitució no atribueix un títol competencial a l'Estat, la coordinació pot ser desitjable si l'Estat i les comunitats autònomes accepten participar voluntàriament mitjançant instàncies o procediments comuns. Aleshores cada part manté íntegrament les seves competències però poden arribar a un acord sobre la manera d'exercir-les.

### **c) Les conferències sectorials**

Són òrgans en els quals **són presents l'Administració de l'Estat i la de les comunitats autònomes**. En el seu si es posen en comú problemes, es debat i s'intenta arribar a acords per tal de plantejar solucions. La composició és sectorial; la convocatòria és responsabilitat del ministre competent en la matèria i els acords han d'estar signats per tots els membres. A l'art. 176.1 EAC s'insisteix en el fet que **les decisions d'aquestes conferències sectorials no poden substituir els òrgans propis de les comunitats autònomes**.

De les conferències sectorials, **en pot sorgir la signatura de convenis**. La Llei estatal 30/1992, de 26 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, estableix un règim específic per a aquest tipus de convenis, **que vinculen jurídicament totes les parts** des del moment de la signatura, i s'han de comunicar al Senat i publicar al BOE i al diari oficial de la comunitat autònoma implicada.

#### d) Òrgans mixtos

Sovint les lleis estatals creen òrgans mixtos, per tal de facilitar la coordinació amb els autonòmics i els atribueixen funcions d'estudi, de consulta i de proposta. D'entre els òrgans mixtos podem esmentar especialment el Consell de Política Fiscal i Financera, creat per la LOFCA (Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes) i el Consell de Patrimoni Històric, creat per la LPHE (Llei 16/1985, de 25 de juny, de patrimoni històric espanyol).

#### e) Les conferències de presidents

En aquestes conferències es reuneix el president del Govern central amb els presidents de les disset comunitats autònomes i els de les dues ciutats autònomes. A partir de l'any 2004 aquestes trobades han estat impulsades per part del president del Govern central, però encara no tenen una formalització jurídica. Fins ara s'han reunit en tres ocasions: una primera vegada el 28 d'octubre de 2004, en què es va tractar de la seva institucionalització, la participació de les comunitats autònomes en les institucions europees i el finançament de la sanitat; una segona el 10 de setembre de 2005, monogràfica sobre el finançament de la sanitat; i una tercera, l'11 de gener de 2007, dedicada a les polítiques de recerca, recursos hídrics i immigració.

### 1.2. Els mecanismes bilaterals de col·laboració

A més dels mecanismes multilaterals de col·laboració, l'Estatut també en preveu de bilaterals:

#### a) Els convenis entre la Generalitat i l'Estat

Aquests convenis es poden donar sempre que hi hagi la voluntat política de col·laborar entre les dues instàncies, al marge de les conferències sectorials que hem vist més amunt. Els convenis suposen una col·laboració des del respecte a les competències respectives. L'art. 177 EAC regula el règim jurídic d'aquests convenis, exigint-ne que es reguli per llei del Parlament el règim jurídic dels convenis signats per la Generalitat, i obliga a publicar en el DOGC els convenis subscrits entre el Govern de la Generalitat i el Govern de l'Estat en el termini d'un mes a comptar des del dia en què se signen; també caldrà publicar-los al BOE, essent la data de publicació en aquest darrer diari oficial la determinant per a l'eficàcia de cara a tercers.

#### **b) Els convenis i acords entre la Generalitat i altres comunitats autònomes**

L'art. 145.2 CE permet fer convenis entre comunitats autònomes, tot exigint la comunicació a les Corts Generals, i acords de cooperació amb l'autorització d'aquestes. L'art. 178 EAC estableix en aquests supòsits l'aprovació prèvia del Parlament de Catalunya quan afecti les facultats legislatives i, en els altres casos, és suficient que el Govern informi la Cambra. Aquest mateix precepte estatutari exigeix que els convenis siguin comunicats a les Corts Generals i estableix que la seva vigència comença seixanta dies després, llevat que les Corts Generals considerin que s'han de qualificar com a acords de cooperació que requereixen l'autorització prèvia prevista a l'art. 145.2 CE. L'art. 178 EAC també estableix que s'han de publicar al DOGC tant els convenis (en el termini de quaranta-cinc dies) com els acords (un mes), a comptar des del dia que se signen.

#### **c) Comissió Bilateral Generalitat-Estat**

La Comissió Bilateral Generalitat-Estat està regulada a l'art. 183.1 EAC. Tanmateix, la bilateralitat no és una novetat, ja que des de l'any 1987 existia una comissió bilateral reconeguda per la Llei 4/1999, que reformava la Llei 30/1992. Ara, l'art. 183.1 EAC defineix la Comissió Bilateral com el "marc general i permanent de relació entre els governs de la Generalitat i de l'Estat per a la participació i col·laboració de la Generalitat en l'exercici de competències estatals que afecten l'autonomia de Catalunya, i per a l'intercanvi d'informació i l'establiment de mecanismes de col·laboració en assumptes d'interès comú".

Segons l'article acabat d'esmentar, les funcions de la Comissió Bilateral són "deliberar, fer propostes i, si escau, adoptar acords" amb relació a tota una sèrie d'assumptes molt importants. Són els següents: projectes de llei amb incidència en la distribució de competències; programació de la política econòmica general en allò que afecti els interessos i les competències de la Generalitat; els conflictes competencials; l'impuls i l'avaluació dels mecanismes de col·laboració; la proposta de relació d'organismes estatals en els quals la Generalitat pot designar representants; el seguiment de la política europea amb l'objectiu de garantir la participació de la Generalitat en els assumptes euro-

peus, i el seguiment de l'acció exterior amb incidència en les competències de la Generalitat. També, d'acord amb els art. 144.4 i 149.2 EAC, elabora informes preceptius amb caràcter previ a l'exercici de les competències estatals.

**És una comissió paritària, la presidència de la qual és alternativa per cadascuna de les parts, per torns d'un any. S'ha de reunir com a mínim un cop l'any, i sempre que ho demani una de les parts** (art. 183.3 i 4 EAC).

Aquesta comissió es va constituir el febrer de 2007, i va aprovar el seu Reglament de funcionament per acord de les dues parts implicades (Resolució del 18 de setembre de 2007, de la Secretaria d'Estat de Cooperació Territorial). **El Reglament concreta la composició (sis representants de cada part) i crea la secretaria permanent** (conjunta de dos representants, un per cada administració), a la qual assigna les funcions de preparació, elaboració de l'acta de cada sessió i seguiment dels acords. Els acords es prenen conjuntament i es formalitzen per escrit amb la signatura del president i del secretari d'ambdues representacions. **Es poden crear subcomissions.** L'art. 10.2 del Reglament ha establert les subcomissions de seguiment normatiu i resolució de conflictes; de col·laboració i cooperació; d'infraestructures i equipaments, i d'afers europeus i acció exterior.

La Comissió Bilateral així configurada **ha servit com a marc de diàleg entre les dues parts implicades per a negociar traspassos.** Un cop acordats, però, **el traspàs de les competències s'ha de formalitzar en el si de la Comissió Mixta de Transferències Estat-Generalitat** prevista a la disposició sisena de l'EAC de 1979 i mantinguda a la disposició transitòria segona de l'EAC de 2006. Composta per nou vocals de cada part, és d'especial importància per tal d'acordar el traspàs efectiu dels serveis, que un cop aprovats són publicats per reial decret al BOE i al DOGC.

#### **d) Altres òrgans bilaterals**

L'EAC preveu **diferents òrgans mixtos de composició paritària** en els quals s'expressa la bilateralitat, a més dels comentats a l'apartat precedent. Així, **la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat**, amb competències en l'àmbit del finançament (art. 210), sense perjudici, però, de la participació de la Generalitat en els organismes de caràcter multilateral, com ara els derivats de la LOFCA; **la Comissió d'Infraestructures** (disposició addicional 3a.), integrada per les administracions estatal, autonòmica i local, que ha de vetllar per la inversió de l'Estat en aquest aspecte, tenint en compte que la inversió de l'Estat a Catalunya s'hauria d'equiparar en un període de set anys a la participació del producte interior brut de Catalunya amb relació a l'Estat; **també la Junta de Seguretat**, de composició paritària però presidida pel president de la Generalitat, en un exemple de cooperació entre les parts,

és responsable de coordinar l'actuació de la Policia de la Generalitat i de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, entre d'altres funcions previstes a l'art. 164.4 EAC.

### **1.3. La participació de la Generalitat en les institucions generals de l'Estat**

El caràcter compost de l'Estat espanyol exigeix que s'articulin relacions d'integració entre les comunitats autònomes i l'Estat en el seu conjunt, amb l'objectiu que les primeres participin en la formació de la voluntat general que s'expressa mitjançant els òrgans generals de l'Estat. Avui dia, però, podem afirmar que **les relacions d'integració són el repte pendent de la construcció de l'Estat de les autonomies**. En els darrers trenta anys s'ha avançat molt en la descentralització política i administrativa, però la integració de les comunitats autònomes en els òrgans generals de l'Estat encara té un llarg camí per fer. Una part del problema ha estat la dificultat del reconeixement de la pluralitat nacional, lingüística, cultural, etc. en el conjunt de l'Estat; l'altra és la difícil conversió dels òrgans anomenats *centrals* en òrgans efectivament **generals** de tot l'Estat espanyol. L'EAC de 2006, especialment al títol V, tracta d'aquesta relació d'integració en diferents àmbits, que analitzem a continuació.

#### **a) La designació de senadors per part del Parlament de Catalunya**

El Senat està definit a la CE com a "cambra de representació territorial" (art. 69.1). Ara bé, a la pràctica, no representa, a grans trets, territoris diferents dels que estan representats al Congrés dels Diputats, atès que a les eleccions generals s'escullen senadors per províncies, i només una petita part de senadors són designats per les comunitats autònomes després de les eleccions. A més, les seves funcions no reproduïxen una lògica de representació de territoris com haurien de ser les comunitats autònomes, en coherència amb un Estat compost. Podem afirmar, per tant, que **el Senat, per la seva composició i per les funcions assignades, es caracteritza per ser una segona cambra de caràcter territorial. El Senat ha esdevingut una cambra de segona lectura, sense una lògica de funcionament de base autonòmica**.

Com és ben sabut, una part dels senadors és escollida a les eleccions generals (quatre per província, segons un sistema electoral majoritari), i l'altra és designada pels parlaments autonòmics: un sempre, i un altre per cada milió d'habitants del territori de la comunitat autònoma implicada en l'elecció. A la IX legislatura, hi ha dos-cents vuit senadors provincials i cinquanta-sis designats per les comunitats autònomes (segons l'Acord de la Diputació Permanent del Senat de 16 de gener de 2008).

El model comentat té el seu origen en la Llei per la reforma política de 1976 (en aquest cas hi havia una part designada pel Rei). La composició del Senat, fonamentalment de base provincial, ignora el fet que l'Estat de les autonomies està format per comunitats autònomes, que haurien de ser els territoris a

representar (i no de forma minoritària o secundària, com fins ara). Els intents per tal d'incrementar la lògica autonomista en la composició de la cambra no han passat de la reforma del reglament del Senat i la creació de la Comissió General de les Comunitats Autònomes, una *macrocomissió* dins la cambra formada per seixanta-tres membres designats proporcionalment entre els grups parlamentaris, amb funcions d'estudi, tramitació, debat, informació i emissió de dictàmens sobre afers d'interès autonòmic (art. 55 RS). Als debats generals d'aquesta comissió hi poden assistir el president del Govern i els presidents autonòmics.

**Cada comunitat autònoma fixa les condicions i el procediment de designació dels senadors.** L'apartat a) de l'art. 61 EAC estableix que la designació dels senadors que han de representar la Generalitat s'ha de fer en convocatòria parlamentària específica i en proporció al nombre de diputats de cada grup parlamentari. Segons l'art. 152 RPC, la Mesa, d'acord amb la Junta de Portaveus, fixa el nombre de senadors que corresponen a cada grup parlamentari, el qual ha de proposar els seus candidats i després el Ple els ha de ratificar. A diferència del que establia l'EAC de 1979, no cal que aquests senadors siguin diputats del Parlament de Catalunya. En cas de dissolució del Parlament, aquests senadors mantenen la seva condició fins a la constitució de la nova cambra (art. 17.d RPC). Els senadors designats pel Parlament de Catalunya poden comparèixer davant d'aquesta cambra a petició pròpia per a informar sobre llur activitat (art. 179 EAC) i també ho han de fer a petició de dos grups parlamentaris, d'una cinquena part dels diputats o per acord d'una comissió (art. 153 RPC).

#### **b) La participació en el procediment legislatiu de les Corts Generals**

Segons l'art. 61 EAC, **aquesta participació es pot produir quan es tramet una proposició de llei a les Corts Generals** –tot designant fins a un màxim de tres diputats per defensar-la en la presa en consideració al Congrés–, **i quan se sol·licita al Govern central que presenti a les cambres un projecte de llei** (art. 87.3 CE). D'altra banda, **la Generalitat** –mitjançant el Parlament de Catalunya per una votació final per majoria absoluta del Ple, segons l'art. 154.3 RPC– **pot demanar a l'Estat la transferència o la delegació de competències, o que les lleis marc** que aprovin les Corts Generals en matèria de competència exclusiva de l'Estat **atribueixin a la Generalitat facultats legislatives**, sempre d'acord amb el que preveu l'art. 150 CE.

#### **c) La participació en la designació de membres d'òrgans constitucionals**

L'art. 180 EAC estableix que "la Generalitat participa en els processos de designació de magistrats del Tribunal Constitucional i de membres del Consell General del Poder Judicial, en els termes que estableixin les lleis o, si escau, l'ordenament parlamentari". Aquesta remissió que fa l'Estatut ha estat materialitzada per la Llei orgànica 6/2007, de 24 de maig, de reforma de la LOTC, que ha modificat l'art 16 d'aquesta llei i ha fixat que l'elecció dels quatre magistrats

que el Senat ha de dur a terme es farà a partir dels candidats presentats per les assemblees legislatives de les comunitats autònomes, d'acord amb el Reglament de la Cambra. Com hem vist al mòdul 3, aquest Reglament també ha estat reformat el 21 de novembre de 2007, de manera que cada Parlament autònic pot proposar al Senat dos candidats a magistrats del Tribunal Constitucional (art. 184.7RS). **La STC 49/2008, de 9 d'abril, ha avalat aquesta reforma pel que fa a la LOTC i la STC 80/2008, de 24 de juliol, ha confirmat la constitucionalitat de la reforma del Reglament del Senat.**

#### **d) La designació de representants en organismes econòmics i socials**

L'art. 182 EAC també estableixi que **la Generalitat haurà de designar o participar en la designació de representants en institucions estatals de caràcter econòmic i social, d'acord amb la legislació aplicable.** Aquest incís final deixa supeditada a la legislació estatal la veritable eficàcia pràctica d'aquest precepte estatutari. Entre aquest tipus d'organismes trobem el Tribunal de Comptes, el Consell Econòmic i Social, el Banc d'Espanya, la Comissió Nacional del Mercat de Valors, la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions, l'Agència Tributària, la Comissió Nacional de l'Energia, l'Agència Espanyola de Protecció de Dades o el Consell de Ràdio i Televisió espanyola.

#### **e) La participació en l'ordenament general de l'activitat econòmica**

Segons l'art. 181 EAC, **la Generalitat participarà en l'elaboració de decisions estatals que afectin l'ordenació general de l'economia,** d'acord amb allò que estableix l'art. 131.2 CE, que atribueix al Govern central l'elaboració dels projectes de planificació, tenint en compte les previsions subministrades per les comunitats autònomes, i amb la col·laboració de sindicats i altres organitzacions professionals, empresarials i econòmiques, en el marc institucional del Consell Econòmic i Social.

#### **f) La participació autonòmica en l'exercici de les competències estatals**

La voluntat d'aprofundir en el caràcter d'Estat compost ha portat l'EAC de 2006 a introduir la participació autonòmica en l'exercici de les competències estatals, aspecte recollit de manera sistemàtica al títol IV.

#### **Exemples**

Podem veure'n alguns exemples:

- Acord previ de la Generalitat quan l'Estat realitzi inversions en béns i equipaments culturals a Catalunya (art. 127.3 EAC).
- Informe preceptiu de la Comissió Bilateral Estat-Generalitat, per a la declaració i la delimitació d'espais naturals protegits per l'Estat (art. 144.4), o per a determinar la ubicació d'infraestructures i d'equipaments de titularitat estatal a Catalunya (art. 149.2).
- Deliberació de la Comissió Bilateral Estat-Generalitat i informe preceptiu determinant de la Generalitat, per a l'autorització de noves modalitats de jocs o apostes estatals a Catalunya o per a la modificació de les existents (141.2).



- Informe preceptiu de la Generalitat, en casos com ara propostes de transvasament de conques hidrogràfiques que impliquin la modificació dels recursos hídrics del territori de Catalunya (art. 11.4); per la qualificació d'interès general d'un port, un aeroport o una altra infraestructura de transport situada a Catalunya (art. 140.3); per la qualificació d'interès general de les obres públiques (art.148.2).
- Informe potestatiu de la Generalitat en el procediment d'atorgament d'indults (art. 168.2).
- Col·laboració en les activitats d'inspecció i de sanció sobre les caixes d'estalvi amb domicili a Catalunya (art. 120.4); o en els òrgans estatals amb funcions en matèria d'entitats religioses (art.161.3).
- Molts altres supòsits, mitjançant òrgans que detalla l'Estatut: per exemple, en la Junta de Seguretat, per la coordinació de les polítiques de seguretat a Catalunya, art. 164.4) o sense detallar l'òrgan i la manera (planificació de la immigració i fixació dels contingents de treballadors estrangers, art. 138.3) o en la participació de la gestió dels recursos derivats de l'aigua que pertanyin a conques intercomunitàries (art. 11.3).

En tots aquests supòsits cal considerar que l'EAC vincula el legislador estatal, el qual hauria de respectar aquests mandats. Pel que fa a les decisions que es puguin prendre per part de l'Estat, s'entén que hauria de respectar l'EAC i que, en un altre cas, la decisió seria impugnada davant els tribunals.

#### **1.4. Les relacions de la Generalitat amb el poder judicial a Catalunya**

El títol III de l'Estatut d'autonomia de Catalunya regula el poder judicial. D'entrada, cal tenir present que el **poder judicial és únic a tot l'Estat**, atesa la seva configuració, en l'art. 149.1.5 CE, com a **competència exclusiva de l'Estat**. Aquest fet ha provocat que d'ençà de la instauració de la democràcia l'Administració de justícia hagi esdevingut un model centralitzat en la gestió d'un servei tan important per a la ciutadania com per al desenvolupament de l'Estat de dret. Amb tot, **però, el Tribunal Constitucional ha matissat l'exclusivitat competencial estatal, no incloent en aquesta categoria el que s'ha denominat "administració de l'Administració de justícia"**. Aquest concepte fa referència al **conjunt de mitjans personals i materials que ha de permetre una eficàcia més gran en la prestació d'aquest servei**.

Tanmateix, l'article 152 CE (dedicat a la regulació de les institucions autonòmiques) estableix una vinculació clara entre l'organització del poder judicial, únic a tot l'Estat, i el model descentralitzador que el mateix text constitucional té la voluntat d'implementar. Per aquest motiu, l'esmentat precepte suposa una porta oberta als estatuts per a regular determinats aspectes relatius al poder judicial. Sense anar més lluny, el paràgraf segon d'aquest article 152 preveu que l'organització judicial de les CA constituïdes d'acord amb l'article 151 CE podrà culminar en un Tribunal Superior de Justícia. **El Tribunal Superior de Justícia de la comunitat autònoma de Catalunya, per tant, culmina l'organització judicial dins el seu àmbit territorial, sense perjudici de la jurisdicció que correspon al Tribunal Suprem, segons determina l'article 70 de la Llei orgànica del poder judicial, d'1 de juliol de 1985 (LOPJ)**. Així doncs, en la regulació de les funcions i dels recursos d'aquell òrgan s'hauran de

respectar les competències atribuïdes al Tribunal Suprem. A més, el precepte del text constitucional esmentat preveu que els estatuts d'autonomia de les CA podran establir tant els supòsits com les formes de participació d'aquestes en l'organització de les demarcacions judicials del seu territori.

En tot cas, **la regulació estatutària remet molt sovint als continguts d'una reforma de la Llei orgànica del poder judicial**, la qual ja ha anat obrint les portes a la presència autonòmica els darrers anys. Tanmateix, la tècnica de la remissió normativa és una forma de no acabar de decidir completament determinats aspectes, que es deixen per a un moment posterior, el qual serà determinant per tal de concretar la primera previsió, tot intentant salvar així una possible inconstitucionalitat.

#### **1.4.1. El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i la Fiscalia Superior de Catalunya**

L'article 95.1 del text estatutari deixa clar que **el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya és l'òrgan jurisdiccional que culmina l'organització judicial a Catalunya**. El TSJC és, per tant, el vèrtex a partir del qual es desplega l'organització del poder judicial dins l'àmbit territorial català. Com ja s'ha dit, el fonament constitucional d'aquest precepte s'ha de trobar en l'article 152 CE i, de fet, en uns termes similars s'hi referia l'Estatut de 1979. **Però la novetat resideix en l'article 95 EAC, segons el qual el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya és competent, en els termes establerts per la Llei orgànica del poder judicial**, per a conèixer dels recursos i dels procediments en els diversos ordres judicials, i també ho és **"per a tutelar els drets reconeguts per aquest Estatut"** (art. 95.1). Aquesta novetat deriva de les previsions que la norma estatutària inclou en el títol I, que conté –com hem vist– una declaració de drets vinculada a les competències autonòmiques, tal com recull l'article 38.2 de l'Estatut. L'Estatut dóna, a la vegada, efectivitat a la previsió constitucional abans invocada, segons la qual, el TSJC culmina l'organització judicial dins l'àmbit territorial de la comunitat autònoma, configurant-lo com l'òrgan competent i **encarregat d'unificar la interpretació del dret de Catalunya "sigui quin sigui el dret invocat com a aplicable"** (art. 95.2 i 3). Quant a la cassació en el dret estatal, també correspon al TSJC llevat de la competència atorgada al Tribunal Suprem per a la unificació de doctrina.

Per altra banda, **el nou Estatut atorga al president del TSJC la representació del poder judicial a Catalunya**. El rei en fa el nomenament, sempre a proposta del Consell General del Poder Judicial, amb la participació del Consell de Justícia de Catalunya, en els termes que determini la LOPJ, i el nomenament es publica en el DOGC per ordre del president o de la presidenta de la Generalitat (art. 95.5 i 6).

Finalment, assenyalarem que l'article 96 de l'Estatut regula la **figura del fiscal superior de Catalunya**, que té la condició de **fiscal en cap del TSJC**. Exerceix la representació del Ministeri Fiscal a Catalunya i, d'acord amb el punt 3 de

l'article 96, ha de trametre una còpia de la memòria anual de la Fiscalia del TSJC al Govern, al Consell de Justícia de Catalunya i al Parlament. És designat en els termes que estableixi el seu estatut orgànic, i el president o la presidenta de la Generalitat ordena la publicació del seu nomenament.

#### **1.4.2. El Consell de Justícia de Catalunya**

La voluntat de desconcentració del govern del poder judicial a Catalunya troba resposta efectiva amb la creació del Consell de Justícia de Catalunya. L'article 97 EAC determina que el CJC "**és l'òrgan de govern del poder judicial a Catalunya**", **sens perjudici de les competències que el Consell General del Poder Judicial pugui tenir** segons el que estableixi la Llei orgànica del poder judicial. L'objectiu que es vol assolir és l'agilitació de les decisions i la proximitat en la gestió d'afers relatius als òrgans vinculats a la justícia, sense que això suposi un trencament de la unitat i de la independència de l'activitat del CGPJ.

Les principals atribucions del Consell de Justícia de Catalunya són les recollides a l'article 98.2 EAC, que està complementat amb les disposicions de la LOPJ, les normes que pugui aprovar el Parlament de Catalunya i les que, si escau, delegui el CGPJ. Per tant, **el límit en l'exercici de les seves funcions el determina aquelles que són pròpies i indelegables pel CGPJ** que, a més, disposa d'una eina de control important: el recurs d'alçada respecte d'aquelles funcions precisament delegades que tinguin incidència en l'estatut de jutges i magistrats.

Constitueixen, per tant, les principals atribucions del nou òrgan de govern del poder judicial a Catalunya, les següents:

- 1) Participar en la designació del president i en la dels presidents de sala del TSJC. També en la dels presidents de les audiències provincials.
- 2) Proposar el CGPJ i expedir els nomenaments i cessaments dels jutges i dels magistrats incorporats a la carrera judicial temporalment amb funcions d'assistència, suport o substitució, i també determinar l'adscripció d'aquests jutges i magistrats als òrgans judicials que requereixin mesures de suport.
- 3) La instrucció d'expedient i l'exercici de les funcions disciplinàries sobre jutges i magistrats.
- 4) Participar en la planificació de la inspecció de jutjats i tribunals, ordenar-ne la inspecció i vigilància, atendre ordres d'inspecció que acordi el Govern, i donar compte de les resolucions i de les mesures adoptades.
- 5) Informar sobre les propostes de revisió, delimitació i modificació de les demarcacions territorials dels òrgans jurisdiccionals i sobre les propostes de creació de seccions i jutjats.

6) Presentar una memòria anual al Parlament sobre l'estat i el funcionament de l'Administració de justícia a Catalunya.

L'article 99 EAC determina la composició del CJC amb el president del TSJC, que presideix l'òrgan, i els membres que siguin nomenats d'acord amb el que estableix la LOPJ. En aquest sentit, cal destacar que el sistema de composició pel qual ha optat el text estatutari segueix, en gran mesura, el que s'estableix al CGPJ. **És un òrgan format per jutges, magistrats, fiscals i juristes de prestigi reconegut, que han de ser designats pel Parlament, d'acord amb el que disposa la LOPJ.** El paper que té el Parlament de Catalunya en la determinació de la composició de l'òrgan pot ser rellevant, atès que la seva intervenció està explícitament recollida en el precepte esmentat anteriorment, però **la seva composició haurà de ser concretada per la LOPJ.**

Pel que fa al control dels actes del Consell de Justícia de Catalunya, com ja hem apuntat més amunt, **l'Estatut especifica que els actes del CJC són impugnables en alçada davant el CGPJ, llevat que hagin estat dictats en exercici de competències de la comunitat autònoma (art. 100.1 EAC).** I afegeix que **els actes del CJC que no siguin impugnables en alçada davant el CGPJ es poden impugnar jurisdiccionalment** en els termes establerts per les lleis (art. 100.2 EAC).

#### **1.4.3. Les competències de la Generalitat sobre l'Administració de justícia**

La regulació estatutària de l'Administració de Justícia a Catalunya té dos vessants diferenciats. El primer, en relació amb la seva importància, constitueix tot el gruix de competències que l'Estatut reserva a la Generalitat en matèria d'administració de la justícia, tant pel que fa als mitjans personals com materials (capítol III). El segon, en menor importància, és tot allò relatiu al TSJC i al govern de la justícia (capítols I i II, respectivament). Cal afegir que, en l'àmbit de la justícia, l'Estatut com a norma institucional bàsica d'una CA es configura com a instrument essencial i útil per a habilitar la regulació de determinats aspectes sense que això signifiqui una invasió de competències estatals. Com s'ha vist, normes de caràcter estatal, com la LOPJ, complementen de forma necessària les previsions estatutàries, i són referències ineludibles per tal d'adaptar l'Administració de justícia a l'estructura autonòmica de l'Estat.

En qualsevol cas, el títol III de l'Estatut **té per objectiu avançar en la descentralització del poder judicial**, tot respectant el marc constitucional vigent, **a partir de la implementació de quatre principis bàsics:**

1) **El reforç de les instàncies judicials més properes a la ciutadania**, és a dir, implementar la *justícia de proximitat* per accelerar i agilitar la resolució de litigis. Aprofitant la competència en justícia de pau que té la Generalitat, aquesta, en les poblacions que determini i d'acord amb el que disposa la LOPJ, pot promoure la creació d'un sistema d'aproximació de la justícia al ciutadà

"que tingui per objectiu resoldre conflictes menors amb celeritat i eficàcia" (art. 108.2). Per consegüent, darrere d'aquesta previsió estatutària hi ha la voluntat de constituir un model de justícia propera, que ha de respondre a criteris d'agilitat, eficiència i economia, per tal de trobar solucions adients als problemes de convivència i civisme, derivats de la vida en els barris, els pobles i les ciutats de Catalunya.

**2) La desconcentració del govern del poder judicial amb l'objectiu d'apropar-lo a la realitat social i a les necessitats dels ciutadans d'allà on actua.**

**3) La descentralització en la gestió dels mitjans personals i materials de l'Administració de justícia per a facilitar una major eficiència, eficàcia i diligència en la gestió del servei.** L'art. 103 EAC estableix per a la Generalitat competències normatives i també executives i de gestió sobre el personal no judicial, i fins i tot permet que per llei del Parlament i d'acord sempre amb la LOPJ, es puguin crear cossos de funcionaris al servei de l'Administració de justícia dependents de la funció pública de la Generalitat.

**4) El reforçament i la normalització plena del català en l'Administració de justícia** a fi de protegir els drets lingüístics dels ciutadans i les ciutadanes que vulguin expressar-se usant aquest idioma (art. 102.4 EAC). Quant als magistrats, jutges i fiscals, l'Estatut exigeix una acreditació del coneixement adequat i suficient de la llengua catalana i del dret propi.

Finalment, l'Estatut manté la denominada clàusula subrogatòria (prevista en termes similars a l'art. 18.1 EAC del 1979), segons la qual "la Generalitat exerceix, ultra les competències expressament atribuïdes per aquest Estatut, totes les funcions i les facultats que la Llei orgànica del poder judicial reconeix al Govern de l'Estat amb relació a l'Administració de Justícia de Catalunya" (art. 109 EAC).

## 2. Les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea

La incorporació de l'Estat espanyol a les comunitats europees primer i després a la Unió Europea ha comportat una cessió de sobirania, és a dir, d'àmbits competencials que són exercits ara directament des de les instàncies europees. Aquesta cessió, no obstant això, no pot afectar l'estructura constitucional de l'Estat en el seu conjunt, com a Estat de les autonomies i, en conseqüència, ha de respectar el principi d'autonomia. Per tant, la integració europea ha de ser compatible amb el repartiment de competències entre l'Estat central i les comunitats autònomes.

La construcció europea és fonamentalment la de l'Europa dels estats i, per tant, aquests són els interlocutors màxims i els responsables en darrera instància dels incompliments que es puguin generar; però alhora cal recordar que no es poden vulnerar els mandats interns de les constitucions dels estats membres. Per això cal arbitrar mecanismes de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes, a fi i efecte que aquestes darreres puguin fer sentir la seva veu i es respectin les competències pròpies.

En aquest sentit, podem parlar de tres àmbits en els quals poden intervenir les comunitats autònomes en relació amb la Unió Europea:

- 1) La participació en la formació de la voluntat de l'Estat espanyol, l'anomenada *fase ascendent*.
- 2) La fase descendent o de desenvolupament o execució del dret europeu.
- 3) La participació de les comunitats autònomes a les institucions europees.

### 2.1. La participació en la formació de la voluntat estatal davant la Unió Europea

Aquesta activitat és transcendental per tal de respectar les competències autonòmiques i no es fàcil portar-la a terme, ateses les mancances en les tècniques d'integració política que mostra l'Estat espanyol (i de forma especial, com hem vist, el Senat). A més, l'entrada a les comunitats europees va significar en molts casos afeblir les competències autonòmiques reconegudes als estatuts d'autonomia.

Per tot això, des de bon començament la participació autonòmica es canalitzà a través de les conferències sectorials regulades a la legislació administrativa. En un segon moment, s'institucionalitzà la Conferència per a Afers Relacionats amb les Comunitats Europees, mitjançant la Llei estatal 2/1997, de 13 de març. La Conferència per a Afers Relacionats amb les Comunitats Eu-

ropees és presidida pel ministre d'Administracions Públiques, i hi assisteixen també els secretaris d'Estat de política exterior i de la Unió Europea, així com el secretari d'Estat per a les Administracions Públiques. A més, hi assisteixen els disset consellers responsables d'afers europeus, i dos representants de Ceuta i Melilla. Les seves funcions són més aviat de deliberació i d'informació, i en una segona fase s'adopta un acord que s'expressa a través de la resolució de l'òrgan central corresponent. Quan hi ha una conferència sectorial específica, l'afereix discuteix en el marc d'aquesta trobada. Finalment, **en una tercera etapa, s'acordà la possibilitat de participar en comitès consultius de la Comissió i la creació del "conseller autonòmic" en la Representació Permanent d'Espanya davant la Unió Europea (REPER)**. En efecte, en la Resolució de 28 de febrer de 2005, que ordena la publicació dels Acords de 9 de desembre de 2004 de la Conferència per a Afers Relacionats amb les Comunitats Europees, **es garanteix la presència autonòmica en la REPER, i en els grups de treball i assistència al Consell de la Unió Europea**.

L'Estatut del 2006 incorpora aquests mecanismes de participació, i preveu la participació de la Generalitat en la designació de representants en el marc de la REPER, i en grups de treball i altres representacions, especialment rellevants quan afectin competències de la Generalitat (art. 187 EAC). L'art. 192 EAC preveu que la Generalitat pugui establir una delegació davant les institucions europees.

En l'Acord de la Conferència per a Afers Relacionats amb la Unió Europea, de 30 de novembre de 1994, sobre participació interna de les comunitats autònomes en els afers comunitaris europeus per mitjà de les conferències sectorials publicat per la Resolució de 10 de març de 1995 de la Secretaria d'Estat per a les Administracions Territorials, **s'estableixen les regles següents:**

- a) Quan l'afereix europeu afecti exclusivament competències de l'Estat, aquest s'ha de limitar a informar les comunitats autònomes en el marc de la conferència sectorial corresponent.
- b) Si es veuen afectades competències legislatives exclusives de les comunitats autònomes, l'Estat ha de tenir en compte l'opinió de manera determinant, sempre que hi hagi una posició comuna entre ella; en qualsevol altre cas, l'Estat s'ha de limitar a prendre nota dels diferents arguments expressats.
- c) Quan es tracti de l'afectació a una competència compartida, l'Estat ha de respectar l'acord a què arribin les comunitats autònomes.

Com es pot comprendre, **un dels problemes que es plantegen és la posició comuna entre totes les comunitats autònomes**. En qualsevol cas, l'art. 186.3 EAC estableix que:

"La posició expressada per la Generalitat és **determinant** per a la formació de la posició estatal si afecta les seves competències exclusives i si de la proposta o la iniciativa europees poden derivar conseqüències financeres o administratives especialment rellevants per a Catalunya. En els altres casos, aquesta posició ha d'ésser escoltada per l'Estat". Abans, l'art. 186.1 EAC, diu: "La Generalitat participa en la formació de les posicions de l'Estat davant la Unió Europea, **especialment davant el Consell de Ministres**, en els afers relatius a les competències o als interessos de Catalunya, en els termes que estableixen aquest Estatut i la legislació sobre aquesta matèria."

Cal tenir en compte que **el diàleg bilateral és també una de les exigències de l'EAC**, perquè a l'art. 186.2 s'indica que:

"La Generalitat ha de participar de manera bilateral en la formació de les posicions de l'Estat en els afers europeus que l'afecten exclusivament. En els altres casos, la participació es fa en el marc dels procediments multilaterals que s'estableixin."

**L'òrgan adequat per a dur a terme aquest diàleg és la ja esmentada més amunt Comissió Bilateral Generalitat-Estat** (art. 183.2.g EAC).

Per la seva banda, l'**art. 186.4 EAC estableix l'obligació de l'Estat d'informar la Generalitat** de manera completa i actualitzada **sobre les iniciatives i les propostes presentades davant la Unió Europea**. Així mateix, el Govern de la Generalitat i el Parlament de Catalunya han de dirigir al Govern de l'Estat i a les Corts Generals, segons que correspongui, les observacions i les propostes que considerin convenients sobre aquestes iniciatives i propostes. Es tracta d'un dret d'informació que la Generalitat tindria igualment per mitjà del sistema multilateral però que amb aquesta previsió es pretén reforçar. El mateix podem dir dels processos d'informació en la revisió, o si escau, subscripció i ratificació dels tractats de la Unió Europea, segons l'art. 185 EAC.

## **2.2. Desenvolupament i aplicació del dret europeu**

**Els estats membres tenen l'obligació d'executar i aplicar el dret europeu, però d'acord amb els criteris de distribució competencial del dret intern.** Això, però, no exonera l'Estat de la seva responsabilitat davant les institucions europees, si les instàncies internes no compleixen amb les seves obligacions. **L'Estat és l'únic responsable davant les institucions europees** i el Tribunal de Justícia de la Unió Europea ha de dirimir les controvèrsies entre l'Estat i les comunitats autònomes per l'aplicació correcta del dret europeu.

Inicialment, davant la incorporació de l'Estat espanyol a les comunitats europees i a la Unió Europea, es produí una tendència centralitzadora, que fou corregida més tard. **El Tribunal Constitucional ha reiterat l'exigència de respectar l'ordre intern de distribució de competències** (STC 147/1996, de 19 de setembre; STC 197/1996, de 28 de novembre; STC 13/1998, de 22 de gener), **en una línia que l'EAC acull**. Així, a l'art. 113 s'afirma que:

"Correspon a la Generalitat el desplegament, l'aplicació i l'execució de la normativa de la Unió Europea quan afecti l'àmbit de les seves competències, en els termes que estableix el títol V."



I a l'art. 189.1 se sosté que:

"La Generalitat aplica i executa el dret de la Unió Europea en l'àmbit de les seves competències. L'existència d'una regulació europea no modifica la distribució interna de competències que estableixen la Constitució i aquest Estatut."

Finalment l'art. 189.2 estableix el dret de consulta a la Generalitat quan les mesures internes que cal adoptar ultrapassin les competències autonòmiques.

Un dels aspectes que l'EAC regula de forma específica és la gestió dels fons europeus a l'art. 190. Aquest article remet als art. 114 i 210 per tal de reforçar les competències de la Generalitat. L'art. 114 EAC reivindica per a la Generalitat, en les matèries de competència exclusiva, la facultat d'especificar els objectius als quals es destinen les *subvencions europees territorialitzables* i la regulació de les condicions d'atorgament i de gestió. En les competències compartides, la Generalitat ha de precisar normativament els objectius i completar la regulació de les condicions d'atorgament. Finalment, en les competències d'execució també corresponen a la Generalitat la tramitació i la concessió. D'altra banda, la Generalitat participa en la determinació del caràcter no territorialitzable de les subvencions europees i també participa (en els termes que fixi l'Estat) en la gestió i la tramitació d'aquestes subvencions, participació que s'emmarca en les decisions de la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat, segons l'art. 210 EAC.

### **2.3. La participació de la Generalitat en les institucions europees**

Cal recordar que la construcció europea s'ha fet a partir dels estats i amb el seu impuls. Les entitats subestats no tenen un protagonisme gaire destacat. En alguns estats, com Alemanya o Bèlgica, s'ha intentat donar més protagonisme als Länder o les Regions, però són excepcions. L'EAC intenta reforçar el paper de la Generalitat amb relació a les institucions europees, mitjançant diversos mecanismes i institucions:

#### **1) El Patronat Catalunya-Món**

Aquest organisme ha substituït el Patronat Català Pro Europa, organisme creat el 1982 per la Generalitat amb la forma de consorci públic format per la Generalitat i per un conjunt d'entitats del món financer i econòmic català, entre les quals hi ha caixes d'estalvis i cambres de comerç, universitats o representants de l'Administració local. Arran de l'aprovació de l'EAC de 2006 s'ha convertit en el Patronat Catalunya-Món, amb un radi d'acció més internacional.

En un primer moment, aquest tipus de representacions autonòmiques toparen amb la reacció de l'Estat, que s'arrogava en exclusiva la competència en matèria de relacions internacionals (art. 149.1.3r CE). El 1987 el Govern basc decidí adscriure una oficina a Brussel·les, i l'Estat hi va recórrer en contra al TC, però a la STC 165/1994, de 26 de maig, el Tribunal va admetre que aquestes ofici-

**nes són admissibles dins les competències d'acció exterior que poden tenir les comunitats autònomes**, fet que no es pot confondre amb la competència estatal relativa a les relacions internacionals.

## 2) La Delegació de la Generalitat davant la Unió Europea

El Decret 314/2004, de 22 de juny, creà la Delegació del Govern de la Generalitat a Brussel·les. **L'Estatut del 2006 preveu expressament aquesta possibilitat: l'art. 192 EAC estableix que la Generalitat pot crear una delegació davant les institucions europees.** L'acord del Govern de 22 d'agost de 2006 crea formalment la Delegació de la Generalitat davant la Unió Europea. La seva funció més important és la de representar i defensar els interessos de la Generalitat davant les institucions europees.

## 3) La Conselleria per a Afers Autonòmics en la REPER (Representació Permanent d'Espanya davant la Unió Europea)

La REPER és un òrgan permanent que permet que l'Estat espanyol actuï prop les institucions de la Unió Europea. La presència del conjunt de les comunitats autònomes s'aconseguí mitjançant l'acord de la Conferència per a Afers Relacionats amb les Comunitats Europees, que es plasmà en el Reial decret 2105/1996, que creà la Conselleria per a Afers Autonòmics en la REPER davant la Unió Europea. Des del 2004, els funcionaris d'aquesta Conselleria són proposats de manera consensuada amb les comunitats autònomes. En la línia marcada per aquests precedents, **l'Estatut estableix que "la Generalitat, d'acord amb l'Estat, participa en la designació de representants en el marc de la representació permanent d'aquest en la Unió Europea"** (art. 187.3 EAC).

## 4) La participació directa de la Generalitat a la delegació espanyola en els òrgans europeus

La delegació espanyola en òrgans i comitès europeus ha anat incorporant progressivament representants de les comunitats autònomes. A partir de 1997, s'acordà en la Conferència per a Afers Relacionats amb les Comunitats Europees que les comunitats autònomes participessin en comitès consultius que assessoraven la Comissió en l'execució de mesures europees. Els representants s'han anat canviant cada tres anys. A partir de 2004, es va ampliar la presència directa de les comunitats autònomes en la delegació espanyola davant el Consell de Ministres i els seus grups de treball que preparen les reunions del Consell. D'acord amb el que s'acaba d'exposar, **a l'art. 187.1 EAC s'estableix que:**

**"La Generalitat participa en les delegacions espanyoles davant la Unió Europea que tractin afers de la competència legislativa de la mateixa Generalitat, i especialment davant el Consell de Ministres i els òrgans consultius i preparatoris del Consell i de la Comissió;"**

participació que

"si es refereix a competències exclusives de la Generalitat, permet, mitjançant acord previ, exercir la representació i la presidència d'aquest òrgans, d'acord amb la normativa aplicable." (art. 187.2)

També cal esmentar que, **amb relació a l'elaboració i la modificació dels tractats de la Unió Europea, l'Estatut reconeix un dret d'informació.** Així, a l'art. 185.1 EAC s'afirma:

"La Generalitat ha d'ésser informada pel Govern de l'Estat de les iniciatives de revisió dels tractats de la Unió Europea i dels processos de subscripció i ratificació subsegüents. El Govern de la Generalitat i el Parlament han de dirigir al Govern de l'Estat i a les Corts Generals les observacions que estimin pertinents a aquest efecte."

i l'apartat 2 del mateix article continua amb:

"El Govern de l'Estat pot incorporar representants de la Generalitat a les delegacions espanyoles que participin en els processos de revisió i negociació dels tractats originaris i en els d'adopció de nous tractats, en les matèries que afectin les competències exclusives de la Generalitat."

## 5) El Comitè de les Regions

Aquest organisme, creat pel Tractat de Maastricht, **està format per representants d'ens regionals i locals; les seves funcions són consultives**, mitjançant l'emissió de dictàmens no vinculants que li demana el Consell o la Comissió, o bé que prepara a iniciativa pròpia si ho considera adient.

A l'Estat espanyol, li corresponen vint-i-un representants, disset dels quals ho són de les comunitats autònomes i quatre dels ens locals. Aquest caràcter heterogeni, juntament amb l'escassa incidència de les seves funcions, fa que de moment sigui un òrgan no gaire rellevant en la construcció europea.

## 6) L'accés al Tribunal de Justícia de la Unió Europea

L'art. 191 EAC proclama que la Generalitat té accés al Tribunal de Justícia de la Unió Europea, però afegeix tot seguit "en els termes que estableixi la normativa europea". I de moment, **la Generalitat accedeix a aquest tribunal com un simple particular**, ja que a diferència dels estats, els ens subestats no gaudeixen dels privilegis dels primers. És per això que han de demostrar que tenen un interès directe i individual en un afer concret que vulguin impugnar.

En l'àmbit intern de l'Estat espanyol, la Conferència per a Afers Relacionats amb les Comunitats Europees ha arribat a acords que han permès que les comunitats autònomes participessin en els procediments precontenciosos i en les actuacions relacionades amb el Tribunal de Justícia de la Unió Europea (recurs d'incompliment que afecti una comunitat autònoma; quan la comunitat autònoma vol que l'Estat impugni una norma europea). En aquesta lògica, a l'art. 191.2 EAC s'estableix que:

"El Govern de la Generalitat pot instar el Govern de l'Estat a iniciar accions davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea en defensa dels legítims interessos i competències de la Generalitat. La Generalitat col·labora en la defensa jurídica."

### 3. L'acció exterior de la Generalitat

#### 3.1. El concepte *acció exterior*

El capítol III del títol V de l'EAC està dedicat a l'acció exterior de la Generalitat, entesa com una **actuació de projecció exterior en exercici de les seves competències, que no afecta la competència en matèria de relacions internacionals** (art. 149.1 3a CE), la qual correspon en exclusiva a l'Estat. Cal diferenciar, per tant, les dues competències. La projecció exterior de la Generalitat s'expressa en l'aplicació dels tractats internacionals quan la Generalitat té competències per raó de la matèria (dret reconegut des de bon començament per la STC 44/1982, de 8 de juliol) o quan obre una oficina comercial i cultural a l'estranger. Aquest darrer supòsit va plantejar problemes quan el Govern basc va obrir una oficina a Brussel·les, com ja hem vist abans. La STC 165/1994, de 26 de maig, resolgué el conflicte de competències plantejat per l'Estat i obrí la porta perquè les comunitats autònomes poguessin portar a terme activitats d'abast internacional. **S'entén que les relacions internacionals reservades a l'Estat per l'art. 149.1.3a fan referència als estats com a subjectes de dret internacional per tal de concertar tractats internacionals o exercir la representació diplomàtica.** Deixant de banda aquesta reserva de l'Estat, les comunitats autònomes poden exercir allò que s'anomena *acció exterior*.

**Podem parlar de cinc aspectes en els quals la Generalitat pot actuar, en exercici de les seves competències, i amb una projecció exterior:**

#### 1) La participació de la Generalitat en la formació de la voluntat de l'Estat quan aquest signa un tractat internacional

**Els tractats internacionals només poden ser signats pels estats (*ius contrahendi* o *treaty-making power*), però hi pot haver una fase de decisió prèvia interna, en la qual poden intervenir els ens subestats.** Així, l'EAC ha previst tres mecanismes per tal que la Generalitat faci sentir la seva veu: el dret a rebre informació quan l'Estat participi en un tractat internacional que afecti les competències de la Generalitat (art. 196.1), la participació de representants de la Generalitat en les delegacions negociadores espanyoles (art. 196.2) i la sol·licitud al Govern de l'Estat perquè aquest conclouï un tractat internacional quan afecti competències autonòmiques (art. 196.3).

#### 2) L'execució dels tractats internacionals

En l'àmbit intern, l'execució dels tractats internacionals correspon a l'ens que tingui la competència; si és el cas, la Generalitat. Ara bé, en cas d'incompliment sempre serà l'Estat espanyol qui tindrà la responsabilitat internacional, i hauria

d'exigir després la responsabilitat interna, per la via del conflicte negatiu de competències o l'execució estatal forçosa de l'art. 155 CE, malgrat que aquestes solucions no són gaire factibles a la pràctica.

### 3) Acords de col·laboració

L'art. 195 EAC estableix: "**La Generalitat, per a la promoció dels interessos de Catalunya, pot subscriure acords de 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." **La naturalesa d'aquests acords de col·laboració no és la dels tractats internacionals**, que com hem vist, només pot subscriure l'Estat. Els acords de col·laboració no poden generar obligacions de dret internacional, i l'Estat hauria de donar el seu suport en aplicació del principi de lleialtat institucional, i d'allò que disposa l'art. 36.7 de la LOFAGE.

### 4) Actuacions exteriors directes

**La Generalitat pot realitzar actuacions directes en l'exterior i**, en aquest sentit, **l'Estatut fa referència a diversos supòsits**: establir llaços culturals i lingüístics amb comunitats i territoris que comparteixin llengua, cultura i història (art. 6.4 i art. 12 EAC); participar en organismes internacionals d'interès per a Catalunya, amb especial referència a la UNESCO, d'acord amb la normativa corresponent a cada cas (art. 198 EAC); projecció exterior d'organitzacions catalanes (art. 200 EAC), entre les quals destaquen les seleccions esportives catalanes; la cooperació interregional i transfronterera i el desenvolupament (art. 197 EAC).

En el darrer d'aquests supòsits cal fer esment de l'Assemblea de les Regions d'Europa (ARE), associació regional europea creada el 1984 per a defensar els interessos d'aquest àmbit territorial davant les institucions europees. També és destacable el grup de treball Quatre Motors d'Europa (Catalunya, Llombardia, Roine-Alps i Baden-Württemberg), que defensa aspectes comuns en diversos àmbits, en especial els relatius a la ciència, la cultura i la tecnologia.

En el marc del Consell d'Europa, destaca el Congrés de Poders Locals i Regionals, que emet dictàmens i informes. També dins d'aquell organisme s'aprovà el 1980 el Conveni marc sobre cooperació transfronterera entre entitats territorials, que l'Estat espanyol ratificà el 1990.

#### **El Tractat de cooperació transfronterera Espanya-França**

Un tractat concret aprovat a l'empara d'aquest conveni marc és el tractat entre l'Estat espanyol i França que permet la cooperació transfronterera entre les regions franceses d'Aquitània, Migdia-Pirineus, Llenguadoc-Rosselló, i els departaments, municipis, i altres demarcacions establertes en el territori d'aquestes regions, i per part espanyola les comunitats autònomes del País Basc, Navarra, Aragó i Catalunya, així com les diverses demarcacions territorials dins el seu àmbit. Les diverses entitats implicades poden formalitzar convenis per a gestionar equipaments o serveis comuns. S'aplica el dret espanyol o el dret francès segons el que especifiqui el conveni.

El Reial decret 1317/1997, d'1 d'agost, regula el **procediment de formalització de convenis transfronterers**, i exigeix a la Generalitat o a qualsevol comunitat autònoma la comunicació prèvia a l'Administració general de l'Estat dels projectes de convenis i la publicació posterior al BOE.

### 5) La cooperació al desenvolupament i el foment de la pau

El preàmbul de l'Estatut fa referència a la construcció d'un ordre mundial més pacífic i just, i en el text articulat s'estableix que **la Generalitat ha de realitzar accions de cooperació al desenvolupament** (art. 51.2 i art. 197.3), preocupació que ja havia estat regulada a la Llei 26/2001, de 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament. El 2003 es va crear l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament. D'altra banda, el foment de la pau s'estableix també com una finalitat de l'actuació de la Generalitat (l'art 51 EAC) i per això es va aprovar la Llei 21/2003, de 4 de juny, de foment de la pau.

### 3.2. L'organigrama institucional de l'acció exterior

La 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. Correspon a la Presidència de la Generalitat d'establir i de desplegar les directrius generals de l'acció exterior de Govern, i a la Llei 13/2008 s'especifica que correspon al president o a la presidenta de la Generalitat, en exercici de la més alta representació de la Generalitat, mantenir les relacions amb les autoritats de l'àmbit internacional (art. 10, apartat a, de la Llei 13/2008). Tanmateix, d'acord amb el Decret 42/2008, de 4 de març, pel qual es regula la coordinació executiva de l'acció exterior del Govern de la Generalitat, **actualment l'estructura institucional de la Generalitat dedicada a l'acció exterior és bàsicament la Secretaria General d'Afers Exteriors**, adscrita al Departament de la Vicepresidència. Aquesta Secretaria General és **la responsable de coordinar i impulsar l'acció exterior del Govern de Catalunya** i, d'acord amb l'esmentat Decret 42/2008, les competències que exerceix són les següents: 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. En canvi, separant el que és l'àmbit europeu de l'acció pròpiament exterior, en el Departament de la Presidència hi ha la Secretaria per a la Unió Europea, de què depèn la Delegació del Govern de la Generalitat davant de la Unió Europea, a la qual abans ja ens hem referit.

Hi ha una diversitat d'àmbits en els quals es desenvolupa l'acció exterior del Govern de la Generalitat i una multiplicitat d'òrgans i entitats que hi incideixen. Entre aquesta **multitud d'organismes** que depenen o estan participats

per la Generalitat i que duen a terme una activitat pròpia de l'acció exterior podem destacar els següents: Casa Àsia, el CIDOB (Fundació Centre d'Informació i Documentació Internacional de Barcelona), la Fundació Privada Casa Amèrica de Catalunya, l'Institut Europeu de la Mediterrània o el Patronat Catalunya-Món, al qual ja ens hem referit.

**L'Estatut preveu que la Generalitat pot establir oficines a l'exterior** "per a la promoció dels interessos de Catalunya" (art. 194 EAC). Es tracta, actualment, d'oficines de diferent naturalesa: Delegació del Govern de la Generalitat a Brussel·les, oficines de l'Agència Catalana de Turisme, el Servei d'Intermediació Laboral en Origen dependent del Servei d'Ocupació de Catalunya. Algunes són oficines que pertanyen a consorcis participats per la Generalitat: Consorci de Promoció Cultural de Catalunya, Institut Català de les Indústries Culturals, Centre d'Innovació i Desenvolupament Empresarial. Així mateix, **s'ha començat a crear una xarxa de delegacions del Govern a l'exterior**, que ja disposa d'oficines a Alemanya (Berlín), França (París), el Regne Unit (Londres) i els Estats Units d'Amèrica (Nova York).

D'altra banda, **també cal tenir present l'existència de les comunitats catalanes a l'exterior**, que són entitats privades reconegudes pel Govern de la Generalitat i que estan regulades a la Llei 18/1996, de 27 de desembre. D'acord amb l'Estatut, **la Generalitat ha de fomentar els vincles socials, econòmics i culturals amb aquestes comunitats catalanes a l'exterior i els ha de prestar l'assistència necessària** (art. 13 EAC).

Finalment, pel que fa als desplaçaments del president de la Generalitat i de les altres autoritats autonòmiques, s'ha establert el costum que la Generalitat els comuniqui a la Secretaria General Tècnica del Ministeri d'Afers Exteriors. **I en relació amb els ens locals**, cal recordar que **l'art. 199 EAC estableix que la Generalitat ha d'impulsar i coordinar**, en l'àmbit de les seves competències, **les seves accions exteriors**.



## Resum

En aquest mòdul didàctic s'han analitzat les relacions institucionals de la Generalitat amb les altres comunitats autònomes i amb l'Estat central, les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea i, finalment, l'acció exterior de la Generalitat de Catalunya.

Com correspon a la categoria d'estat compost, l'Estat de les autonomies requereix la cooperació dels diferents ens implicats i, en allò que ara ens interessa, de la Generalitat de Catalunya i de l'Estat central. Aquest darrer, en diversos aspectes que hem analitzat, ha de convertir-se en un Estat general o global, amb capacitat d'integració dels elements territorials que l'integren. Però, de moment, es pot afirmar que si bé la descentralització política i administrativa operada arran del desenvolupament autonòmic que ha tingut lloc en aplicació del text constitucional de 1978 ha estat notable, encara resten espais per recórrer per tal d'establir una integració institucional més gran de les comunitats autònomes a l'Estat espanyol en el seu conjunt, aspecte que també afecta l'altre àmbit on opera la Generalitat que és el de la Unió Europea.

En aquest mòdul s'han tractat les relacions institucionals de la Generalitat i l'Estat des de diverses perspectives. S'han estudiat els mecanismes multilaterals i bilaterals de relació amb l'Estat, s'han analitzat les diverses vies per tal d'integrar la Generalitat en les institucions generals de l'Estat (el Senat, tot i que avui només parcialment; les darreres reformes en la designació dels magistrats del Tribunal Constitucional, o si escau en d'altres òrgans, etc.).

Atès que l'EAC hi dedica una especial atenció, també s'ha parlat en aquest mòdul de les relacions entre la Generalitat i el poder judicial a Catalunya, cosa que afecta les competències del Tribunal Superior de Justícia, la creació del Consell de Justícia de Catalunya, i encara altres aspectes, que hauran de ser regulats en el seu dia per la Llei orgànica del poder judicial a la qual la norma estatutària remet molt sovint. També hem vist que el nou Estatut ha introduït una extensa regulació de les competències de la Generalitat sobre "l'administració de l'Administració de justícia".

Pel que fa a la Unió Europea, encara en construcció, l'EAC parteix del principi d'autonomia tot respectant les competències de la Generalitat, preveient la participació de Catalunya en la formació de la voluntat de l'Estat espanyol davant la Unió Europea, el desenvolupament i l'aplicació del dret europeu, i fins i tot la participació, directa o indirecta, en les institucions europees.

Finalment, s'ha analitzat l'anomenada *acció exterior* de la Generalitat, que no s'ha de confondre amb la competència estatal sobre les relacions internacionals, i hem vist que comporta una actuació de projecció exterior relacionada

amb l'exercici de les competències, tot participant en el procés de l'elaboració d'un tractat internacional, o en la seva execució, i si escau, mitjançant acords i altres actuacions amb instàncies internacionals, que han de rebre el suport de l'Estat.

## Activitats

1. Argumenteu per què es pot dir que la Generalitat de Catalunya és Estat espanyol.
2. Poseu exemples de mecanismes bilaterals i multilaterals de col·laboració entre la Generalitat de Catalunya i l'Estat.
3. Quines són les tècniques d'integració de la Generalitat de Catalunya en el conjunt de les institucions de l'Estat espanyol? A partir de la lectura del mòdul, valoreu els dèficits que es donen.
4. Com participa la Generalitat de Catalunya en les institucions de la Unió Europea?
5. Diferencieu entre acció exterior de la Generalitat de Catalunya i competència exclusiva estatal referent a les relacions internacionals.
6. Feu una llista de les innovacions més destacables, al vostre parer, que introdueix l'EAC de 2006 respecte de l'Administració de justícia a Catalunya.
7. Quines són les relacions orgàniques que s'estableixen a l'EAC entre el Consell General del Poder Judicial i el Consell de Justícia de Catalunya com a òrgan desconcentrat del primer?

## Exercicis d'autoavaluació

1. **L'Estatut del 2006 preveu que...**
  - a) la Generalitat participi en el nomenament de dos magistrats del Tribunal Constitucional.
  - b) la Generalitat participi en el nomenament d'alguns membres del TC, del CGPJ i del Govern de l'Estat.
  - c) hi hagi mecanismes de participació bilaterals con la Comissió Bilateral Estat-Generalitat o la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat.
  - d) hi hagi una Conferència de Presidents Autonòmics.
2. **El principi de lleialtat institucional...**
  - a) està expressament previst a la Constitució i ho estava també a l'EAC del 1979.
  - b) no està expressament previst a la Constitució, però sí a l'EAC del 1979.
  - c) no està expressament previst a la Constitució, ni a l'actual EAC, ni ho estava tampoc a l'EAC del 1979.
  - d) està expressament previst a l'EAC actual.
3. **La Junta de Seguretat és l'exemple més paradigmàtic del tipus de col·laboració que anomenem...**
  - a) *socors*.
  - b) *auxili*.
  - c) *coordinació*.
  - d) *cooperació*.
4. **Les tècniques que instrumenten la col·laboració de la Generalitat amb l'Estat i les CA...**
  - a) són exclusivament bilaterals.
  - b) són exclusivament multilaterals.
  - c) poden ser bilaterals o multilaterals.
  - d) estan exclusivament previstes a l'Estatut.
5. **La Comissió Bilateral Generalitat-Estat...**
  - a) és presidida sempre per un dels representants de l'Estat.
  - b) és presidida sempre per un dels representants de la Generalitat.
  - c) és presidida de manera alternativa entre les dues parts.
  - d) no té ningú que la presideixi.
6. **La tècnica dels convenis de col·laboració entre l'Estat i la Generalitat...**
  - a) encara no s'ha utilitzat mai.
  - b) s'ha utilitzat, però en molt poques ocasions.
  - c) s'ha utilitzat força.
  - d) no està prevista expressament a l'Estatut.
7. **Els organismes multilaterals de col·laboració poden imposar les seves decisions a la Generalitat...**
  - a) sense el seu acord.

- b) sense el seu acord, però només si és per majoria absoluta.
- c) sense el seu acord, però només si és per majoria de, com a mínim, dues tercers parts.
- d) en cap cas.

**8. La previsió que la Generalitat té la facultat de designar o participar en la designació de representants en organismes econòmics i socials de l'Estat...**

- a) ha estat introduïda per primera vegada en l'Estatut del 2006.
- b) ja estava prevista a l'Estatut del 1979.
- c) no està prevista expressament per l'Estatut actual.
- d) no està prevista expressament per l'Estatut actual però es pot introduir per llei de l'Estat.

**9. D'acord amb el nou EAC, la subscripció de convenis o acords amb altres CA...**

- a) no requereix mai l'aprovació del Parlament.
- b) no requereix mai l'aprovació del Parlament, però el Govern n'ha d'informar al Parlament.
- c) només requereix l'aprovació prèvia de Parlament en els casos que afectin alguna facultat legislativa.
- d) requereix sempre l'aprovació prèvia del Parlament.

**10. D'acord amb l'EAC del 2006, en les iniciatives de revisió dels tractats de la Unió Europea, la Generalitat...**

- a) ha de donar-hi la seva aprovació.
- b) ha de donar-hi la seva aprovació, i també les altres CA.
- c) ha de ser informada pel Govern de l'Estat.
- d) pot negociar directament amb els altres estats de la Unió Europea.

**11. D'acord amb l'EAC, la Generalitat...**

- a) té accés al Tribunal de Justícia de la Unió Europea en els termes que estableixi la normativa europea.
- b) no té accés al Tribunal de Justícia de la Unió Europea.
- c) només pot instar el Govern de l'Estat a iniciar accions davant del Tribunal de Justícia de la UE.
- d) només pot col·laborar en la defensa jurídica que adopti l'Estat.

**12. La normativa de la Unió Europea...**

- a) ha de ser sempre desenvolupada en els seus elements bàsics per l'Estat.
- b) correspon a l'Estat de desplegar-la i executar-la.
- c) correspon a l'Estat de desplegar-la i a la Generalitat d'executar-la.
- d) pot correspondre a la Generalitat de desplegar-la i d'executar-la.

**13. D'acord amb l'EAC, la capacitat de la Generalitat per a dur a terme actuacions de rellevància exterior...**

- a) confereix noves competències a Catalunya en matèria de direcció de la política exterior.
- b) només pot derivar de l'exercici de les seves competències.
- c) converteix la Generalitat en subjecte de dret internacional.
- d) comporta la desaparició de l'Estat espanyol com a subjecte de dret internacional.

**14. D'acord amb l'EAC, la Generalitat, per a la promoció dels interessos de Catalunya, pot establir a l'exterior...**

- a) oficines.
- b) consolats.
- c) consolats, però només per a temes culturals, turístics i esportius.
- d) ambaixades.

**15. D'acord amb l'EAC, la Generalitat...**

- a) ha de participar a l'ONU i a la UNESCO.
- b) ha de participar a la UNESCO i al COI (Comitè Olímpic Internacional).
- c) ha d'impulsar les organitzacions esportives de Catalunya i, si escau, la seva afiliació a les entitats afins d'àmbit internacional.
- d) no pot participar en organismes internacionals.

**16. El títol V de l'EAC regula...**

- a) les institucions de Catalunya.
- b) les competències de la Generalitat.
- c) el finançament de la Generalitat.
- d) les relacions institucionals de la Generalitat.

**17. L'execució dels tractats internacionals...**

- a) correspon a l'Estat espanyol, en tot cas.

- b) correspon a l'ens competent per raó de la matèria.
- c) correspon a les diferents comunitats autònomes i, si no, a l'Estat.
- d) correspon a la Generalitat si aquesta ha signat el tractat.

#### 18. L'acció exterior de la Generalitat...

- a) és l'actuació de projecció exterior en l'exercici de les seves competències que no afecta la competència en matèria de relacions internacionals que la CE reserva en exclusiva a l'Estat.
- b) és l'actuació que permet a la Generalitat d'arribar a acords i signar tractats internacionals amb els altres estats membres de la Unió Europea.
- c) és la facultat que té la Generalitat d'establir, juntament amb l'Estat, acords internacionals.
- d) Cap resposta de les anteriors és correcta.

#### 19. La coordinació que permet garantir una coherència en l'exercici de les competències dels ens públics...

- a) és sempre obligatòria segons estableixen la CE i l'EAC.
- b) n'hi ha de dos tipus: l'obligatòria i la facultativa.
- c) no pot ser de cap altre tipus tret d'obligatòria i establerta per la llei.
- d) la CE no deixa la porta oberta perquè l'Estat i les comunitats autònomes acceptin de participar voluntàriament en la coordinació mitjançant instàncies o procediments comuns.

#### 20. La Comissió Bilateral Generalitat-Estat...

- a) és de composició paritària amb presidència alternativa per a cada una de les parts.
- b) és de composició paritària presidida sempre per un representant de l'Estat.
- c) és de composició mixta, amb majoria de representants de l'Estat i un d'ells la presideix, ja que la Comissió s'ocupa de competències estatals encara que afectin l'autonomia de Catalunya.
- d) és de composició paritària presidida per un representant de la Generalitat.

#### 21. El Tribunal Superior de Justícia...

- a) és competent, en els termes establerts per la Llei orgànica del poder judicial, per a conèixer els recursos i els procediments en els diversos ordres judicials.
- b) és competent, en els termes establerts per la Llei orgànica del poder judicial, per a conèixer els recursos i els procediments en els diversos ordres judicials, també ho és per a tutelar els drets reconeguts per l'Estatut.
- c) és competent, en els termes establerts per la Llei orgànica del poder judicial, per a entendre del recurs de cassació de les decisions judicials de tots els òrgans judicials amb seu a Catalunya.
- d) és competent per a conèixer els recursos i els procediments en els diversos ordres judicials, i també ho és per a tutelar els drets reconeguts per l'Estatut.

#### 22. El president del Tribunal Superior de Justícia...

- a) és nomenat pel president de la Generalitat a proposta del Consell General del Poder Judicial, amb la participació del Consell de Justícia de Catalunya, en els termes que determini la LOPJ.
- b) és nomenat pel rei, sempre a proposta del Consell de Justícia de Catalunya, en els termes que determini la LOPJ.
- c) és nomenat pel rei, sempre a proposta del Consell General del Poder Judicial, amb la participació del Consell de Justícia de Catalunya, en els termes que determini la LOPJ i el nomenament es publica en el DOGC per ordre del president de la Generalitat.
- d) és nomenat pel rei, amb la contrasignatura del president de la Generalitat, sempre a proposta del Consell General del Poder Judicial, amb la participació del Consell de Justícia de Catalunya, en els termes que determini la LOPJ i el nomenament es publica en el DOGC per ordre del president de la Generalitat.

#### 23. Segons l'EAC, els jutges i magistrats que exerceixen a Catalunya...

- a) han de conèixer la llengua catalana com un mèrit més.
- b) han d'acreditar el coneixement adequat de les llengües castellana i catalana.
- c) només han d'acreditar del coneixement adequat i suficient de la llengua catalana.
- d) han d'acreditar del coneixement adequat i suficient de la llengua catalana i del dret propi.

#### 24. L'EAC, en l'àmbit de l'Administració de justícia, estableix que la Generalitat...

- a) té competències normatives i també executives i de gestió sobre el personal no judicial.
- b) té competències plenes per al personal judicial i executives per al no judicial.
- c) gaudeix de competències executives per al personal judicial i de gestió per al no judicial
- d) té competències executives i de gestió sobre el personal no judicial.

#### 25. L'EAC estableix competències a la Generalitat en matèria d'Administració de justícia...

- a) pel que fa als mitjans materials.

- b) tant pel que fa als mitjans personals com materials.
- c) pel que fa als mitjans personals.
- d) pel que fa als mitjans personals, els materials i els jurisdiccionals.

## **Solucionari**

### **Exercicis d'autoavaluació**

1. c

2. b

3. c

4. c

5. c

6. c

7. d

8. a

9. c

10. c

11. a

12. d

13. b

14. a

15. c

16. d

17. b

18. a

19. b

20. a

21. b

22. c

23. d

24. a

25. b

## Glossari

**Acció exterior** *f* Conjunt d'actuacions de projecció exterior de les competències de la Generalitat.

**Comissió Bilateral Generalitat-Estat** *f* Comissió de composició mixta entre els dos ens, definida com a marc general i permanent de relació entre els governs de la Generalitat i de l'Estat, per a la participació i col·laboració de la Generalitat en l'exercici de competències estatals que afecten l'autonomia de Catalunya i per a l'intercanvi d'informació i l'establiment de mecanismes de col·laboració en assumptes d'interès comú.

**Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat** *f* Comissió bilateral amb competències en l'àmbit del finançament de la Generalitat.

**Comissió Mixta de Transferències Estat-Generalitat** *f* Un cop acordats els traspassos després de la discussió prèvia a la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, s'han de formalitzar en el si d'aquesta Comissió. Després es publiquen en un reial decret al BOE i al DOGC.

**Comissió d'infraestructures** *f* Comissió integrada per les administracions de l'Estat, de la Generalitat, i per representants de les administracions locals. Ha de vetllar per l'aplicació dels criteris estatutaris sobre el finançament en matèria d'infraestructures.

**Conferència de Presidents** *f* Reunió del president del Govern central amb els presidents de les disset comunitats autònomes i els de les dues ciutats autònomes, on es discuteixen i s'acorden qüestions d'interès general.

**Conferència per a Afers Relacionats amb les Comunitats Europees** *f* Comissió sectorial de deliberació i acord, amb composició paritària entre l'Estat i les comunitats autònomes.

**conferències sectorials** *f pl* Òrgans en els quals es troben presents l'Administració de l'Estat i la de les comunitats autònomes. És el marc per a posar en comú problemes, debatre i intentar arribar a acords per tal de plantejar solucions.

**Consell de Justícia de Catalunya** *m* Òrgan de govern del poder judicial a Catalunya, sense perjudici de les competències del Consell General del Poder Judicial. Creat per l'EAC de 2006 com a òrgan desconcentrat d'aquest darrer.

**multilateralitat** *f* Relacions entre diversos subjectes o ens, com ara les que l'Estat planteja amb totes les comunitats autònomes.

**relacions d'integració** *f pl* Relacions que posen de manifest que la Generalitat és part del conjunt estatal, com a Estat compost, com ara la participació en la designació de membres d'òrgans constitucionals, la participació en el procediment legislatiu de les Corts Generals, o la participació autonòmica en l'exercici de les competències estatals.

**Relacions de col·laboració** *f pl* La Generalitat i l'Estat, en aplicació del principi de lleialtat institucional, han de cooperar en el bon exercici de les competències i de les funcions que tenen assignades.

**relacions de conflicte** *f pl* L'ordenament jurídic posa a disposició de les diverses instàncies de poder mecanismes per a solucionar els conflictes competencials, ja sigui en el Tribunal Constitucional o en la justícia ordinària, però també possibilita la conciliació prèvia.

**relacions de la Generalitat amb la Unió Europea** *f pl* Denominació que inclou diverses tècniques com ara la participació en la formació de la voluntat estatal davant la Unió Europea, el desenvolupament i l'aplicació del dret europeu i la participació en les institucions europees.

**senadors designats per les comunitats autònomes** *m pl* El Senat té una part dels membres escollits a les eleccions generals i una altra més petita designada per les comunitats autònomes.

**Tribunal Superior de Justícia de Catalunya** *m* Culmina l'organització judicial dins l'àmbit territorial de la comunitat autònoma catalana, sense perjudici de la jurisdicció que correspon al Tribunal Suprem.



## Bibliografia

### Bibliografia general sobre els diferents apartats tractats al mòdul

**Barceló, Mercè; Vintró, Joan** (coords.) (2008). *Dret Públic de Catalunya*. Barcelona: Atelier.

**Ridao, Joan** (2007). *Curs de Dret Públic de Catalunya. Comentari a l'Estatut*. Barcelona: Ariel.

### Sobre les relacions de la Generalitat amb l'Estat i amb les altres comunitats autònomes

**Arbós, Xavier** (coord.) (2006). *La cooperación intergubernamental en los Estados compuestos*. Barcelona: IEA.

**Garcia, Ma. Jesús; Montilla, José Antonio; Arbós, Xavier** (2006). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*. Madrid: CEPC.

**Montilla, José Antonio** (2005). "Apuntes sobre la colaboración y participación en el Estado Autonómico" (núm. 1, pàg. 131-161). A: *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Econòmics.

**Ballart, Xavier** (1987). *Coerció estatal i autonomies. L'article 155 de la Constitució de 1978*. Barcelona: EAPC.

### Sobre les relacions de la Generalitat amb el poder judicial

**Aguiar, Luis; Prego, Adolfo; Xiol, Juan A.** (2005). *La justicia ante la reforma de los estatutos de autonomía*. Cizur Menor: Aranzadi.

**Borrell, Joaquin** (2002). *Estado autonómico y poder judicial*. Barcelona: Atelier.

*El llibre verd de l'Administració de Justícia. Recomanacions per a la millora del servei públic de la justícia a Catalunya* (2006) (document de treball). Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Justícia.

**Gerpe, Manuel** (coord.) (2008). *La posición del tribunal Supremo en el Estado autonómico*. Barcelona: IEA.

"La justícia en el nou estatut" (2006). A: *D'ara endavant: nou Estatut. Quaderns temàtics sobre el nou estatut* (núm. 10). Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Relacions Institucionals i Participació.

### Sobre les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea

**Albertí, Enoch; Ortega, Luís; Montilla, José Antonio** (2005). *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*. Madrid: CEPC.

**Aguilera, Cesáreo R.** (2006). "De la Europa de las regiones a la Europa con regiones". A: *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* (núm. 2, pàg. 47-75). Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Econòmics.

**Castellà, Josep M.** (2008). "Las Comunidades Autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión europea". A: *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* (núm. 6, pàg. 37-91). Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Econòmics.

**Jáuregui, Gurutz** (2005). "La participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea". A: *Revista Catalana de Dret Públic* (núm. 31, pàg. 137-172).

**Morata, Francesc** (ed.) (2004). *Governanza multinivel en la Unión Europea*. València: Tirant lo Blanch.

**Morata, Francesc** (dir.) (2006). *20 anys de Catalunya a la Unió Europea*. Barcelona: Delegació del Govern davant de la Unió Europea-IUEE.

**Ordóñez, David** (2007). "Las relaciones entre la Unión europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos Estatutos". A: *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* (núm. 4).

### Sobre l'acció exterior de la Generalitat

**Armengol, Ferran** (2008). "Els acords d'acció exterior de la Generalitat en el nou marc estatutari". A: *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* (núm. 6, pàg. 272-319).

**Beltrán, Susana** (2007). "La cooperación transfronteriza e internacional: un clásico renovado". A: *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* (núm. 4, pàg. 215-246).

**Beltrán, Susana** (2001). *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas españolas*. Bellaterra: IEA-UAB.

**Fernández, Carlos** (2001). *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: balance de una práctica consolidada*. Madrid: Editorial Dilex.

*La cooperación transfronteriza entre las entidades territoriales de España y Francia o Portugal*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

**Pons, Xavier; Sagarra, Eduard** (2006). *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Publicacions de la Universitat de Barcelona.