

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

Salvador Milà i Solsona

Advocat especialista en temes europeus

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

7. Les conferències interparlamentàries

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

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

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

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

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



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

Foto: Parlament europeu

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

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

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

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

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

El pati dels Tarongers

Notícies curtes, resums de conferències i altres documents interessants



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

L'habitatge: de principi rector a dret efectiu

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

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

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

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



El pati dels Tarongers

El pati dels Tarongers

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

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

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

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

Marta Roglá
Periodista

Les bases de la futura Llei del cinema

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Marta Roglá
Periodista

Novetats editorials

David Judge i David Earnshaw

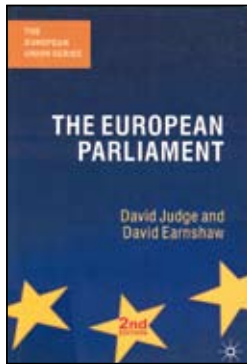
“The European Parliament”

Clelia Colombo

Àrea de Projectes i Recerca

Direcció General de Participació Ciutadana

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



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

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

FITXA TÈCNICA

Títol

“The European Parliament”
(Segona edició)

Autors

David Judge
David Earnshaw

Edita

Palgrave macmillan

Any edició

2008

Lloc edició

Anglaterra

Nombre de pàg.

299

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

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

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

Rosa Esteve i Associats (editors)

“Autonomia i Dret”

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

Cristina Botella Crespo

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

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

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

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

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

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

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

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



FITXA TÈCNICA

Títol

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

Resum elaborat per
Anna Carbonell Roura

Edita

Rosa Esteve i Associats

Any edició
2008

Lloc edició
Barcelona

Nombre de pàg.
279

Tecnos

Las reformas estatutarias y la articulación territorial del estado

XIV Jornades de l'Associació Espanyola de Lletrats de Parlaments

Marta Roglá

Periodista

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



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

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

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

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

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

FITXA TÈCNICA

Títol

"Las Reformas Estatutarias y la articulación territorial del Estado"

Coordinador

Francesc Pau i Vall

Edita

Tecnos

Publica

AELPA, Asociación Española de Letrados de Parlamentos

Any edició

2008

Lloc edició

Madrid

Nombre de pàg.

289



Evolució i el rendiment del Consell Consultiu

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Resúmenes

La actividad del Consejo Consultivo, una institución llevada a cabo

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Resumits

Era activitat deth Conselh Consultatiu, ua institucion amiada a tèrme

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El present article estudia, d'acord amb l'Estatut i la Llei 2/2009, el règim jurídic dels jutjaments del Consell de Gatges Estatutaris sus prepauses normatives del Parlament i del Govern de la Generalitat. Se met en relleu que el Consell de Gatges Estatutaris és una nova institució creada per l'Estatut de 2006, que a com a precedent el Consell Consultatiu derivat de l'Estatut de 1979. Se destaca que entre el Consell de Gatges Estatutaris i el Consell Consultatiu hi ha dues diferències principals: en primer lloc, les suposicions d'intervenció del Consell de Gatges Estatutaris són més nombroses que les del Consell Consultatiu, perquè inclouen, per exemple, les noves qüestions de dret (decrets legislatius, decrets llei) i les qüestions legítimes de sol·licitar un jutjament (Síndic de Greuges, entitats locals); en segon lloc, i això que és, sense dubte, l'element diferenciador més transcendental, la naturalesa jurídica del Consell Consultatiu és, d'acord amb la seva denominació, la d'òrgan exclusivament consultatiu, perquè cap dels seus jutjaments no són vinculants, mentre que la naturalesa jurídica del Consell de Gatges Estatutaris és en ben poca mesura òrgan també consultatiu, i en d'altre, òrgan de tutelatge institucional.



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

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

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

Abstracts

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Résumés

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

