



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

## L'ACCIÓ EXTERIOR DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA DURANT ELS GOVERNS DEL TRIPARTIT (2003-2006): CAP A UNA ESTRUCTURA D'ESTAT?

M. Àngels Prats Mora

**ADVERTIMENT.** L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

**ADVERTENCIA.** El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

**WARNING.** Access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.

TESI DOCTORAL

M<sup>a</sup> Àngels Prats Mora

L'ACCIÓ EXTERIOR DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA DURANT  
ELS GOVERNS DEL TRIPARTIT (2003-2010):  
CAP A UNA ESTRUCTURA D'ESTAT?

Universitat Rovira i Virgili  
Departament de Dret públic



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

L'ACCIÓ EXTERIOR DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA DURANT ELS GOVERNS DEL TRIPARTIT (2003-2006): CAP A UNA ESTRUCTURA D'ESTAT?

M. Àngels Prats Mora

M<sup>a</sup> Àngels Prats Mora

L'ACCIÓ EXTERIOR DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA DURANT  
ELS GOVERNS DEL TRIPARTIT (2003-2010):  
CAP A UNA ESTRUCTURA D'ESTAT?

TESI DOCTORAL

Dirigida pel Dr. Santiago Castellà Sorribas

Departament de Dret públic



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Tarragona

2015



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

**Dr. SANTIAGO JOSÉ CASTELLA SURRIBAS**, Professor Titular de Dret Internacional Públic i Relacions Internacionals del Departament de Dret Públic de la Universitat Rovira i Virgili, amb D.N.I. número 46337950-b,

FAIG CONSTAR que aquest treball, titulat "**L'acció exterior de la Generalitat de Catalunya durant els Governos del Tripartit (2003-2010): cap a una estructura d'Estat?**", que presenta **M. Àngels Prats Mora** per a l'obtenció del títol de Doctor, ha estat realitzat sota la meua direcció al Departament de Dret Públic d'aquesta Universitat

Tarragona, 29 de setembre de 2015

A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, overlapping strokes.

El director de la tesi doctoral

## DEDICATÒRIA

A la meva mare Pepita, i també al meu pare Manel, que ha sigut la meva llum des de el Gran Orient Etern.

Al meu company, Vicente, pel seu immens amor, el seu suport i la seva enorme paciència.

A les meves filles, Raquel i Elena, que com sempre han sigut el gran motor de la meva vida i de les que em sento molt orgullosa.

Als meus nets, David, Nora, Marc i Sara, que han aconseguit que vegi la vida amb uns altres ulls.

A la meva germana, Mercè, que és especial i única, i la meva còmplice.

Als meus gendres, amigues i amics, perquè estan sempre aquí amb mi.

## AGRAÏMENTS

A Santi Castellà Sorribas, el meu amic i director de tesis, per haver confiat en mi i per totes les complicitats que hem tingut.

A Jaume Vernet i Llobet, que em va obrir les portes del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya i em va regalar les seves valuoses opinions.

A Josep-Lluís CAROD-ROVIRA, un gran estadista i orador, que em va depositar la seva confiança des de la Vicepresidència del Govern de la Generalitat.

A Caterina Mieres, per la seva gran vàlua política, per la seva tasca al capdavant de la Conselleria de Cultura, per la seva amistat i per totes les complicitats que vam tenir.

A Paul Preston i Joan Ramón Resina, per la seva amistat i per tot el que es va generar al constituir el Catalan Center a la London School of Economics i el Catalan Center a Stanford University.

Als responsables de l'acció exterior de Catalunya que vaig entrevistar, alguns veritables amics i amigues: Manel BALCELLS, Ernest BENACH, Manel CAMOS, Apel·les CAROD-ROVIRA, Anna ESTRADA, Carles GASÒLIVA, Miquel GUILLEM, Joaquim LIIMONA i Rafel NIUBÓ.

Als membres del comitè acadèmic de l'avantprojecte de Pla Estratègic de l'Acció Exterior de Catalunya, Caterina Garcia, Rafael Grasa, Xavier Pons, Ferran Requejo, Eduard Segarra i Ramón Torrent, per la seva professionalitat i generositat al regalar-nos els seus coneixements.

A les bibliotecàries i als bibliotecaris de Catalunya, que són els dipositaris de la nostra Memòria Històrica i molt especialment a les bibliotecàries del Col·legi d'Advocats de Barcelona, Parlament de Catalunya i de l'Institut d'Estudis Autònoms.

A Daniel Fuentemilla Toscano, per les seves impagables opinions al llegir aquesta tesi.

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

L'ACCIÓ EXTERIOR DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA DURANT ELS GOVERNS DEL TRIPARTIT (2003-2006): CAP A UNA ESTRUCTURA D'ESTAT?

M. Àngels Prats Mora



## ÍNDEX

### L'ACCIÓ EXTERIOR DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA DURANT ELS GOVERNS DEL TRIPARTIT (2003-2010):

#### CAP A UNA ESTRUCTURA D'ESTAT?

SÍNTESI.....	10
MARC TEÒRIC, METODOLOGIA I OBJECTIUS .....	12
CAPÍTOL 1: EL MARC JURÍDIC CONSTITUCIONAL I EL PRINCIPI D'AUTONOMIA: APROXIMACIÓ A LES COMPETÈNCIES EN ACCIÓ EXTERIOR DE LA GENERALITAT .....	15
1.1.- L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL EN EL CONSTITUCIONALISME ESPANYOL .....	16
1.1.1.- Els antecedents històrics en l'organització territorial: la història del constitucionalisme espanyol .....	16
1.1.2.- Una nova organització territorial en la Constitució Espanyola de 1978 .....	35
1.2.- ELS ESTATUS D'AUTONOMIA COM A MÀXIMA EXPRESSIÓ JURÍDICA DE L'AUTOGOVERN .....	46
1.3.- LES COMPETÈNCIES ESTATALS EN ACCIÓ EXTERIOR .....	53
1.3.1.- El marc competencial de l'acció exterior en la Constitució....	53
1.3.2.- Les relacions internacionals i l'acció exterior en la Jurisprudència del Tribunal Constitucional .....	66
1.3.3.- Desenvolupament normatiu de l'acció exterior de l'Estat.....	73
a) La Llei d'Acció i del Servei Exterior de l'Estat .....	73
b) La Llei de Tractats i Altres Acords Internacionals .....	84
1.4.- L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA DE 1979 .....	97
1.4.1. La configuració de les bases de l'autonomia.....	97
a) Catalunya com a nacionalitat .....	99
b) L'Autonomia de Catalunya .....	104
c) L'Estatut com a norma jurídica .....	112
d) La Generalitat de Catalunya.....	116

e) L'ordenament lingüístic.....	118
f) L'organització territorial de Catalunya .....	121
g) Les competències de la Generalitat .....	123
h) El Dret català .....	127
i) Traspassos de serveis.....	129
1.4.2.- L'acció exterior a l'Estatut d'Autonomia de 1979.....	131
a) El procés legislatiu.....	131
b) La participació de la Generalitat en els tractats i Convenis internacionals.....	138
c) L'execució dels tractats i convenis internacionals .....	142
d) Altres activitats internacionals .....	144
e) Relacions amb la Unió Europea .....	146
<b>CAPÍTOL 2: L'ACCIÓ EXTERIOR EN LA RECUPERACIÓ AUTONÒMICA I ELS GOVERNS DE JORDI PUJOL .....</b>	
<b>2.1.- ELS ANTECEDENTS: LA REPÚBLICA I EL FRANQUISME ....</b>	
<b>2.1.1.- Introducció: el catalanisme cultural i polític, una aproximació històrica.....</b>	
<b>2.1.2.- La Segona República, l'autonomia política de Catalunya ...</b>	
<b>2.1.3.- L'Estatut d'Autonomia de 1932.....</b>	
a) Elaboració de l'Estatut d'Autonomia de 1932.....	166
b) Característiques principals de l'Estatut d'Autonomia de 1932	171
c) El contingut de l'Estatut Interior de Catalunya.....	174
d) L'acció exterior a l'Estatut de 1932 .....	175
<b>2.1.4.- L'acció exterior durant la dictadura franquista i l'exili .....</b>	
<b>2.2.- LA TRANSICIÓ ESPANYOLA .....</b>	
<b>2.3.- L'ACCIÓ EXTERIOR EN ELS PRIMERS GOVERNS PUJOL... 203</b>	
<b>2.3.1.- Els objectius polítics del Govern de Jordi Pujol.....</b>	
<b>2.3.2.- L'Estructura institucional per a desenvolupar l'acció exterior .....</b>	
<b>212</b>	
a) Evolució històrica.....	212

b) La preparació de Catalunya per a la integració europea .....	216
2.3.3.- La cooperació internacional al desenvolupament .....	224
a) La Llei de cooperació al desenvolupament .....	226
b) L'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament .....	233
2.3.4.- La participació de Catalunya en les xarxes europees .....	234
a) Els Quatre Motors per a Europa .....	235
b) Eurociutats .....	237
c) L'Euroregió Mediterrània .....	238
d) La Conferència de Presidents de regions amb poders legislatius (REGLEG) .....	239
e) La Comunitat de Treball dels Pirineus .....	240
f) La xarxa C-6 .....	241
g) L'Arc Llatí .....	243
h) La Convenció catalana .....	244
i) El Fòrum Cívic .....	244
2.3.5.- Els organismes de suport a l'acció del Govern de la Generalitat .....	245
a) El Patronat Català Pro Europa .....	245
b) El CIDEM i el COPCA, vinculats al Departament de Indústria i Energia. ....	247
c) L'ICIC, vinculat a la Conselleria de Cultura .....	248
d) El Consorci de Promoció Turística .....	250
e) L'Oficina de Cooperació Sanitària amb Europa .....	250
f) L'Oficina per a la Cooperació Educativa i Científica amb la CE .....	250
g) Altres institucions participades per la Generalitat .....	251
2.3.6.- Actuacions concretes de projecció exterior .....	254
CAPÍTOL 3: L'ACCIÓ EXTERIOR DELS GOVERNS DEL TRIPARTIT: CAP A UN NOU MARC JURÍDIC .....	257
3.1.- INTRODUCCIÓ: SITUACIÓ CONTEXTUAL .....	258

3.2.- EL PACTE POLÍTIC DELS GOVERNS DEL TRIPARTIT .....	261
3.2.1.- Evolució històrica .....	261
3.2.2.- El Pacte del Tinell .....	268
3.2.3.- El Pla de Govern 2004-2007 .....	278
3.3.- L'ESTATUT DE 2006: UNA NEGOCIACIÓ COMPLEXA .....	283
3.3.1.- El procés negociador .....	283
3.3.2.- Contingut del text aprovat per les Corts Generals i referendat pel poble de Catalunya .....	298
3.3.3.- L'acció exterior en el Estatut d'Autonomia de 2006 .....	312
3.4.- LA SENTÈNCIA 31/2010 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE L'ESTATUT DE 2006.....	315
3.5.- EL MARC JURÍDIC ESTATUTARI QUANT A ACCIÓ EXTERIOR EN EL MARC DE LA SENTÈNCIA 31/2010 .....	327
CAPÍTOL 4: ELS OBJECTIUS POLÍTICS DELS GOVERNS DEL TRIPARTIT EN L'ÀMBIT DE L'ACCIÓ EXTERIOR.....	364
4.1.- L'AVANTPROJECTE DE PLA ESTRATÈGIC DE L'ACCIÓ EXTERIOR DE CATALUNYA .....	365
4.1.1.- Qüestions prèvies .....	365
4.1.2.- L'avantprojecte de Pla Estratègic de l'Acció Exterior de Catalunya .....	368
1.- Metodologia .....	369
2.- Les grans tendències globals en un món en transformació ...	370
3.- El marc normatiu .....	377
4.- La missió i els objectius estratègics .....	380
5.- Àmbits d'actuació .....	382
6.- Els escenaris regionals per a l'acció exterior .....	408
7.- Prioritats i actuacions per a una acció exterior.....	413
4.2.- EL PLA DE L'ACCIÓ EXTERIOR DEL GOVERN DE CATALUNYA 2010-2015 .....	419

4.2.1.- Anàlisi del paper dels governs autònoms en un món globalitzat .....	419
4.2.2.- Els actius, valors i principis de Catalunya.....	422
a) Una voluntat d'autogovern com a expressió de la identitat pròpia .....	422
b) Una tradició empresarial i una economia oberta i innovadora	422
c) Una societat civil compromesa i cohesionada.....	424
d) Una cultura universal i singular .....	425
4.2.3.- Marc d'actuació de l'acció exterior del Govern de Catalunya .....	425
a) Marc normatiu.....	425
b) Valors i principis fonamentals.....	426
c) Missió i objectius estratègics .....	428
4.2.4.- L'estratègia d'acció exterior del Govern de Catalunya .....	429
Per a exercir plenament les competències en acció exterior .....	429
Exercir plenament les competències en acció exterior .....	441
Desplegar una estratègia de diplomàcia pública per projectar la imatge de Catalunya al món .....	459
Promoure la internacionalització socioeconòmica de Catalunya	471
Consolidar Catalunya com un actor internacional compromès, responsable i solidari .....	480
4.2.5.- Implementació i revisió del pla.....	493
CAPÍTOL 5: L' ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE L'ACCIÓ EXTERIOR DURANT ELS GOVERNS DEL TRIPARTIT .....	497
5.1.- L'ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PER A L'ACCIÓ EXTERIOR DE CATALUNYA.....	498
5.2.- LA CREACIÓ DEL COMISSIÓ D'AFERS EXTERIORS I COOPERACIÓ, DEPENDENT DE VICEPRESIDÈNCIA .....	508
5.2.1.- Qüestions prèvies .....	508
5.2.2.- El Departament de Vicepresidència .....	511

5.2.3.- El Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació .....	516
5.3.- LA SECRETARIA PER A LA UE, DEPENDENT DE PRESIDÈNCIA .....	526
5.3.1.- La Delegació del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea.....	530
5.3.2.- Les actuacions davant la Unió Europea .....	535
5.4.- LES OFICINES CATALANES A L'EXTERIOR .....	538
5.5.- LA DIPLOMÀCIA PÚBLICA .....	542
5.5.1.- Els Centres Catalans a l'exterior .....	547
Llei 18/1996, de 27 de desembre de relacions amb les comunitats catalanes a l'exterior.....	550
5.5.2.- Les entitats catalanes en organismes internacionals .....	560
1.- Fundació PuntCat.....	563
2.- Justícia i Pau .....	564
3.- Institut d'Estudis Catalans .....	564
4.- Barcelona Centre de Disseny.....	565
5.- Centre UNESCO de Catalunya .....	566
6.- Fundació Pere Tarrés.....	567
7.- Lliga per a la Defensa del Patrimoni Natural.....	569
8.- Federació Catalana del Voluntariat Social .....	570
9.- Federació d'Organitzacions Catalanes Internacionalment Reconegudes.....	571
5.5.3.- Les Escoles de Negoci .....	573
1.- L'Escola Superior d'Administració i Direcció d'Empreses (ESADE) .....	573
2.- IESE Business School.....	575
3.- EADA.....	576
5.5.4.- Les universitats catalanes .....	576
5.6.- COMPETÈNCIES D'ALTRES DEPARTAMENTS EN MATÈRIA D'ACCIÓ EXTERIOR .....	581

5.6.1.- La Conselleria de Comerç, Turisme i Consum .....	581
El Pla Estratègic de Turisme de Catalunya 2005-2010.....	582
5.6.2.- La Conselleria d'Innovació, Universitats i Empresa .....	586
El Pla d'implementació del <i>Small Business Act</i> (SBA) a Catalunya 2010-2013.....	593
5.6.3.- La Conselleria de Cultura .....	594
5.7.- LA COMISSIÓ BILATERAL DE COOPERACIÓ ADMINISTRACIÓ GENERAL DE L'ESTAT-GENERALITAT DE CATALUNYA.....	604
5.8.- EL PARLAMENT DE CATALUNYA .....	610
CAPÍTOL 6: DESENVOLUPAMENT POLÍTIC I ACTUACIONS EN ACCIÓ EXTERIOR DELS GOVERNS DEL TRIPARTIT .....	613
6.1.- ACTIVITATS DESENVOLUPADES DES DE VICEPRESIDÈNCIA .....	614
6.1.1.- El Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació .....	614
a) La Direcció General de Relacions Internacionals .....	619
b) La Direcció General de Projecció Internacional d'Organitzacions Catalanes.....	622
c) La Direcció General de Cooperació i Acció Humanitària .....	624
El Pla Director de cooperació al desenvolupament 2003-2006.....	629
El Pla Director de cooperació al desenvolupament 2007-2010.....	635
6.1.2.- La Secretaria General de l'Esport.....	649
6.2.- L'ACTIVITAT DE LA SECRETARIA PER A LA UNIÓ EUROPEA .....	658
6.3.- LA DIRECCIÓ GENERAL DE RELACIONS INSTITUCIONALS: EL REGISTRE DE CONVENIS DE COL·LABORACIÓ I COOPERACIÓ.....	663
6.4.- LES RELACIONS TRANSFRONTERERES .....	669
6.4.1.- La Comunitat de Treball dels Pirineus.....	672
6.4.2.- L'Euroregió Pirineus-Mediterrània .....	673
6.4.3.- L'Espai Català Transfronterer .....	678

6.5.- LES ACTUACIONS EN L'ÀMBIT INTERNACIONAL D'INSTITUCIONS CATALANES PARTICIPADES PER LA GENERALITAT .....	681
6.5.1.- BIOCAT.....	681
6.5.2.- El Consorci de Promoció Comercial de Catalunya (COPCA) i el Centre d'Innovació i Desenvolupament Empresarial (CIDEM): ACCIÓ .....	688
6.5.3.- L'Institut de Industries Culturals (ICIC) .....	695
6.5.4.- L'Institut Ramon Llull .....	698
6.5.5.- El Patronat Catalunya Món.....	701
6.5.6.- El <i>Barcelona Centre for International Affairs</i> (CIDOB) .....	708
6.6.- ACTUACIONS EN L'ÀMBIT INTERNACIONAL D'ALTRES INSTITUCIONS CATALANES.....	723
6.6.1.- L'Institut Català Internacional per a la Pau (ICIP) .....	723
6.6.2.- El procés de Barcelona: La Unió per a la Mediterrània (UpM) i l'Institut Europeu de la Mediterrània (IEMED).....	728
a) La Declaració de Barcelona .....	729
b) La Unió per a la Mediterrània (UpM) .....	739
c) L' Institut Europeu de la Mediterrània (IEMED) .....	748
6.6.3.- UNESCO.....	754
6.7.- EL RECONeixEMENT DEL CATALÀ A EUROPA: LA FEDERACIÓ INTERNACIONAL DE CATALANÍSTICA .....	762
6.8.- VALORACIÓ DE L'APORTACIÓ DE L'ACCIÓ EXTERIOR DELS GOVERNS DEL TRIPARTIT A L'ACCIÓ EXTERIOR POSTERIOR .	768
CONCLUSIONS .....	775
BIBLIOGRAFIA.....	784
MONOGRAFIES .....	785
ARTICLES.....	803
ENTREVISTES .....	811
RECURSOS ELECTRÒNICS I ALTRES DOCUMENTS.....	812



JURISPRUDÈNCIA .....	814
Legislació .....	814
Legislació estatal .....	814
Lleis Orgàniques .....	814
Lleis.....	814
Reials Decrets-Llei .....	815
Decrets .....	815
Legislació Autonòmica.....	815
Lleis (o amb rang de Llei).....	815
Decrets legislatius .....	817
Decrets .....	817
Legislació europea.....	820
Normativa internacional .....	820
Jurisprudència.....	821
Jurisprudència Espanyola.....	821
Tribunal Constitucional .....	821
Tribunal de Garanties de la República .....	822
Tribunal Suprem .....	822
Altres documents .....	823

## SÍNTESI

La present recerca es proposa l'anàlisi crítica de l'acció exterior dels Governos de la Generalitat de Catalunya durant el període (2003-2010), en que es configuren coalicions de govern tripartides. L'objecte és determinar si les estratègies i les actuacions realitzades en aquest camp, responen al model d'una estructura d'estat, tot i ser compatibles amb el marc constitucional autonòmic.

La reivindicació de Catalunya com a nació i la viabilitat d'una opció secessionista de l'estat espanyol, per conformar un nou estat en el marc de la Unió Europea, si aquesta és la voluntat democràtica, fa necessari determinar, si les estratègies i estructures desenvolupades durant els governos del tripartit, sota la direcció principalment d'Esquerra Republicana de Catalunya, permeten assolir una acció exterior proactiva i moderna per part del Govern de la Generalitat, sense els límits clàssics en aquest àmbit. Donar resposta a aquestes qüestions precisava com a pas previ un anàlisi històric de la situació política i social de Catalunya, especialment en els moments mes recents de la història contemporània repassant els períodes republicà, de la dictadura franquista i de la represa de l'autogovern amb els governos de Jordi Pujol.

L'abordatge científic d'aquesta qüestió, feia necessari emprar el mètode jurídic-dogmàtic, per tal d'analitzar les possibilitats i els límits de la normativa constitucional i estatutària, així com la interpretació jurisprudencial, i la seva incidència en la realitat polític, institucional i social, prestant especial atenció a la reforma de l'Estatut d'Autonomia.

Hem analitzat la naturalesa i els límits de la competència exclusiva de l'estat, establerts en l'article 149.1.3 CE, vers les relacions internacionals,

que incideix principalment en el procediment de conclusió dels tractats i amb la possible exigència de responsabilitat internacional, així com en el desenvolupament estatutari d'una acció exterior pròpia de les comunitats autònomes en la projecció exterior de les seves competències exclusives i en la transposició i l'aplicació autonòmica del Dret comunitari europeu. En la tesi fem un repàs exhaustiu de l'evolució de la jurisprudència del Tribunal Constitucional, que ha passat de realitzar una interpretació literal i tancada del text constitucional, fent referència a les relacions internacionals d'una manera esporàdica i puntual, a considerar la impropietat d'identificar les relacions internacionals amb qualsevol mena d'activitat de projecció externa de la comunitat autònoma.

Prestem especial atenció a l'estudi de l'arquitectura institucional en acció exterior establerta pels governs del tripartit i, en especial, analitzem la creació del Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació i la Secretaria per a la Unió Europea; el paper de les oficines catalanes a l'exterior; la implicació de les institucions i organismes que treballaven en el marc de la Diplomàcia Pública, com eren els centres catalans a l'exterior i les entitats catalanes en organismes internacionals; per acabar incidint en les relacions conflictuals establertes a partir de la Comissió Bilateral de Cooperació Administració General de l'Estat-Generalitat de Catalunya.

## MARC TEÒRIC, METODOLOGIA I OBJECTIUS

Hem abordat els objectius polítics de l'acció exterior de la Generalitat de Catalunya dels governs del tripartit, partint del Pacte del Tinell i desenvolupats en el corresponent Pla del Govern, el punt de partida de l'*Avantprojecte del Pla Estratègic de l'Acció Exterior de Catalunya* i del *Pla de l'Acció Exterior del Govern de Catalunya 2010-2015*, per acabar analitzant les actuacions concretes que han vingut realitzant els diferents Departaments governamentals i diverses institucions catalanes amb programes internacionalitzadors.

La present tesi doctoral pretén respondre la pregunta, sobre quines han estat les bases de l'acció exterior dels governs del tripartit, per poder analitzar, en quina mesura hi havia una estratègia implícita de generar estructures d'estat, que trobessin aixopluc en una lectura forçada però possible de l'actual marc estatutari i constitucional. Per tant, hem delimitat l'objecte d'estudi als anys 2003 a 2010, durant els quals es conformen les aliances polítiques que donen lloc als governs del Tripartit; un primer govern encapçalat per Pasqual Maragall, i un segon govern presidit per José Montilla.

Durant aquest període és quan es viu el debat estatutari i les seves posteriors incidències amb la tramitació com a llei orgànica per les Corts Generals, els recursos presentats davant el Tribunal Constitucional i la construcció de la primera estratègia en acció exterior, que es el *Pla de l'Acció Exterior del Govern de Catalunya 2010-2015*.

L'equilibri de poder en el sí dels governs del tripartit fa que l'àmbit de l'acció exterior sigui atribuït a Esquerra Republicana de Catalunya, sota la direcció de Vicepresidència de la Generalitat, ostentada per Josep-Lluís

Carod-Rovira, si exceptuem l'àmbit de relacions amb la Unió Europea, que es reserva Presidència de la Generalitat.

Aquesta tasca s'ha realitzat utilitzant un ampli ventall de metodologies científiques, pròpies de les ciències socials: inicialment el mètode historiogràfic i la contextualització des de l'aproximació històrico-crítica; en segon lloc la dogmàtica i la exegesi jurídiques, per analitzar la natura, el contingut i l'abast del marc normatiu en aquesta matèria; i en tercer lloc metodologies pròpies de les ciències de l'administració i de les polítiques públiques; per concloure sobre el contingut i els efectes de les estratègies i polítiques de l'acció de govern. Tota aquesta tasca s'ha complementat mitjançant la realització de diverses entrevistes realitzades personalment als principals actors, líders i responsables de l'acció exterior durant el període tractat i l'anàlisi de diversos documents governamentals, que no sempre són d'abast públic.

El treball conclou assenyalant que durant el període en què els governs dels tripartit van assolir la responsabilitat de l'acció exterior de Catalunya, van crear, dins del marc constitucional i estatutari, les estructures institucionals necessàries per desenvolupar les actuacions a l'exterior en tota la seva intensitat, tant en el cas que es desenvolupin amb les limitacions establertes en l'article 149.1.3 CE, com exercint la plena responsabilitat de la política exterior, en l'actual moment i com a bases possibles, en el cas de que Catalunya assoleixi la condició d'Estat independent.

Aquesta metodologia s'ha combinat amb mètodes de la historiografia de la ciència política, d'anàlisi de l'acció de govern i de la dogmàtica jurídica. L'aproximació principal que vertebrava la tesi és de base jurídica/normativa, però incorpora, també, l'aplicació de les normes i l'exegesi jurisprudencial.

El mètode historiogràfic permet una aproximació ordenada, però la manca de distància històrica amb el fet objecte de l'estudi, encara no permet una exhaustiu anàlisi per la doctrina científica. La tècnica metodològica utilitzada s'ha completat amb l'experiència personal de la doctoranda, que va ser Secretària General de l'Executiva Nacional d'Esquerra Republicana de Catalunya fins a les eleccions que van donar pas al primer govern del tripartit, ocupant posteriorment responsabilitats, com a Cap de Departament, primer en l'Institut Ramón Llull i posteriorment en el Patronat Catalunya Mon fins a la seva transformació en l'actual Diplocat.

Finalment, la recerca s'ha complementat amb entrevistes personals als responsables de l'acció exterior del govern, que no sols han donat resposta a les preguntes realitzades, sinó que han desgranat les seves experiències personals. A tot això s'hi ha sumat l'aportació de documents polítics i governamentals, no sempre públics, el fons documentals del Parlament de Catalunya, de l'Institut d'Estudis Autonòmics, les biblioteques universitàries i del Col·legi d'Advocats de Barcelona, els informes de l'Institut El Cano i les hemeroteques de la premsa escrita.

## **CAPÍTOL 1:**

# **EL MARC JURÍDIC CONSTITUCIONAL I EL PRINCIPI D'AUTONOMIA: APROXIMACIÓ A LES COMPETÈNCIES EN ACCIÓ EXTERIOR DE LA GENERALITAT**

## **1.1.- L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL EN EL CONSTITUCIONALISME ESPANYOL**

### **1.1.1.- Els antecedents històrics en l'organització territorial: la historia del constitucionalisme espanyol**

L'organització política del territori espanyol ha marcat, des dels seus inicis, les dinàmiques del seu esdevenir. En l'època medieval, es van començar a conformar els primers regnes i estructures feudals que han condicionat, fins a l'actualitat, la nostra realitat territorial. Al començament de l'Edat Moderna, es configuren dues grans entitats polítiques independents, com eren el Regne de Castella i la Corona d'Aragó, de la qual en formava part el Principat de Catalunya<sup>1</sup>.

Aquestes dues entitats polítiques es van unir dinàsticament amb el matrimoni dels coneguts com a Reis Catòlics, Ferran i Isabel, l'any 1469; data amb què la historiografia situa l'origen de les idees polítiques unitàries; encara que, durant aquest període, es van mantenir moltes de les institucions polítiques de caràcter territorial, tot mantenint estructures i formes diferents de governar.

L'existència d'aquestes dues formes de governar s'expliquen, amb una certa simplificació, com l'existència d'una monarquia absoluta al Regne de Castella i d'una monarquia limitada a la Corona d'Aragó, models que es diferenciaven pels forts contrapoders vers la figura del monarca en la corona aragonesa, i inexistents a la castellana, malgrat la tendència d'aquell moment històric cap a formes d'absolutisme. La unitat política d'ambdós territoris es pot situar, de manera quasi definitiva, amb la

---

<sup>1</sup> RIVAS ARJONA, Mercedes: *Organización territorial de España; desde los Reyes Católicos hasta la transición. Breve recorrido histórico*. Madrid: Dykinson, 2014.



integració de Navarra a Castella, l'any 1515, i el començament del regnat de Carles V, l'any 1517<sup>2</sup>.

El Regne de Castella tenia un gran pes polític; tot i la derrota dels "Comuneros", que va servir per enfortir políticament el rei Carles V; sobretot, per una economia basada en els enormes recursos que provenien de les terres descobertes a Amèrica des de l'any 1492. El comerç i les riqueses d'Amèrica, restaven reservades per als súbdits castellans. Els catalans, si bé n'eren uns grans comerciants a la Mediterrània, van tenir vedada la seva participació en les beneficis de la conquesta d'Amèrica.

Catalunya, durant tota l'època medieval, disposà d'institucions polítiques pròpies: el Consell de Cent, creat a meitat del Segle XIII per organitzar la municipalitat de Barcelona, i la Diputació del General o Generalitat, creada a les Corts de Barcelona per Pere II, el Gran, l'any 1283. En els seus inicis, les Diputacions del General tenien una finalitat recaptatòria; recollir el tribut pel Rei, pactat en les Corts; i es dissolien una vegada s'havia complert aquesta funció. Posteriorment, van anar acumulant més competències polítiques, de manera que les Corts o *Parlamentum* exercien la funció legislativa per mitjà del "*pactum* entre la terra i el rei", mentre que la Diputació del General o Generalitat, designada per les Corts, s'encarregava de la funció executiva.

Aquesta institució; que representava la generalitat dels estaments que hi havia a les Corts catalanes, amb un diputat eclesiàstic que la presidia, un diputat militar i un diputat de reialenc; si bé, no es pot considerar

---

<sup>2</sup> ARBÓS Xavier. En BARCELÓ, Mercè i VINTRÓ, Joan (ed): *Dret Públic de Catalunya*. Barcelona: Atelier, 2011. Pàg. 34 i ss.

democràtica segons els paràmetres actuals, era un joc d'equilibris de poder i de representació estamental avançada en el món medieval. Les seves funcions eren, fonamentalment, administratives i, a la vegada, vetllava pel respecte a las institucions catalanes i altres lleis i als acords pactats a les Corts.

La Guerra dels Trenta Anys (1618-1648) va fer que es veiessin enfrontades, entre d'altres, França i la monarquia hispànica. França, encara que era catòlica, s'havia aliat amb el bàndol protestant, mentre que la monarquia hispànica ho havia fet al costat del Sacre Imperi Romanogermànic. Aquesta guerra va provocar que les tropes castelleses, que anaven a lluitar al Rosselló, es belluguessin per Catalunya com si fossin un exèrcit d'ocupació, generant gran malestar a la pagesia i una creixent indignació a la població catalana.

El rei Felip IV de Castella i III d'Aragó necessitava diners per finançar aquestes guerres, però no disposava dels recursos suficients, principalment perquè s'havia acabat l'època de l'or provinent de les Amèriques. El comte duc d'Olivares, primer ministre i vàlid del rei, va proposar la "Unió d'Armes", que suposava la contribució dels regnes no castellans en homes i diners per sufragar les guerres. Aquest intent centralitzador afectava les institucions catalanes i portava Catalunya a unes guerres en contra de la voluntat dels catalans.

En mig d'aquesta situació conflictiva, va ser escollit, l'any 1638, el canonge Pau Claris com a President de la Generalitat. La situació es va anar deteriorant fins que el 7 de juny de 1640 es van produir els fets coneguts com el "Corpus de Sang" o "la Revolta dels Segadors", iniciada a Sant Andreu de Palomar. Els pagesos del interior i els sometents de Sant Celoni de Blanes baixaven a Barcelona per la sega i, veient els abusos fets pels

soldats que seguien a Catalunya una vegada acabada la guerra amb França, van entrar a la ciutat, iniciant-se un motí, que va donar pas a una autèntica revolta social<sup>3</sup>.

Com a conseqüència d'això, Catalunya va fer una aproximació al Regne de França, que va culminar amb la signatura del denominat Pacte de Ceret, entre els representants de la Generalitat i el delegat del cardenal Richelieu, representant del rei francès, Lluís XIII. En virtut d'aquest pacte, Catalunya se separaria de la monarquia hispànica i es constituiria com a república catalana, sota la protecció del Rei de França.

El 16 de gener de 1641, Pau Claris, com a President de la Generalitat de Catalunya, va proclamar la República Catalana i la seva aliança polític-militar amb els francesos. La mort de Lluís XIII i del Cardenal Richelieu van donar pas a la guerra civil francesa, durant la minoria d'edat de Lluís XIV. Això va fer que la major part de les tropes franceses ubicades a Catalunya es retiressin, permetent l'avanç de les tropes castellanes, fins que, finalment, es va produir la signatura del Tractat dels Pirineus, l'any 1659, entre França i la monarquia hispànica. En virtut del Tractat dels Pirineus, França va renunciar al Principat de Catalunya; quedant-se el Comtat del Rosselló, el Conflent i el Comtat de la Cerdanya; prohibint la llengua catalana i abolint totes les institucions i constitucions pròpies d'aquest territoris. Per la seva banda, Catalunya va perdre part del seu territori i va tornar a la situació anterior, com en l'època de Ferran II, el Catòlic, formant part de la monarquia hispànica i mantenint les institucions pròpies.

---

<sup>3</sup> ELLIOT, J. H.: *La revolta catalana 1598-1640: un estudi sobre a decadència d'Espanya*. València: Universitat de València, 2006. Pàg. 434.

En aquest punt, cal fer una referència a la denominada Pau de Westfàlia, que es va produir abans que la signatura del Tractat dels Pirineus i que va dur a importants canvis en les relacions internacionals. La Pau de Westfàlia se situa com a data crítica per establir el naixement del sistema d'estats europeus i del concepte d'estat sobirà de base territorial, fent desaparèixer el concepte feudal de territoris, adquirits per herència. Suposa l'enaltiment del concepte de sobirania nacional, de integritat territorial i de no ingerència en els assumptes interns d'altres estats. Així mateix, la Pau de Westfàlia va significar l'emergència del principi de tolerància religiosa que, progressivament, duria al naixement d'altres drets i llibertats, en l'origen del primer constitucionalisme.

La mort de Carles II d'Àustria, sense fills, va suposar que el Regne d'Espanya entrés en una complexa guerra de successió que enfrontà la casa reial d'Àustria amb els Borbons, en un conflicte en què estava en joc l'hegemonia política a Europa. El desenllaç va donar la corona espanyola a Felip V de Borbó, net de Lluís XIV. Aquest rei havia jurat, davant de les Corts, a Barcelona, les Constitucions del Principat de Catalunya i, si bé, va obrir parcialment el comerç amb Amèrica pels catalans, les seves tendències absolutistes i centralitzadores van crear un important malestar, que va provocar una rebel·lió a favor de l'arxiduc Carles d'Àustria l'any 1705.

La guerra va esclatar i, amb la batalla d'Almansa, l'any 1707, el País Valencià i l'Aragó van caure en mans de Felip V. La Pau d'Utrecht, signada l'any 1713, va provocar que les potències signants deixessin sense suport als partidaris de l'arxiduc Carles, que ja havia abandonat el territori espanyol. La guerra va continuar i es va produir un terrible setge a la ciutat de Barcelona, durant l'any 1713, i a pesar de tot, es va mantenir la

resistència, fins que, finalment, va caure Barcelona el dia 11 de setembre de 1714.

A partir d'aquest moment, el nou monarca inicià una organització política i territorial centralitzadora i unitària, que va acabar amb les principals institucions polítiques catalanes per mitjà del Decret de Nova Planta, de 9 d'octubre de 1715, tal com ja havia succeït al País Valencià i a Aragó després de la Batalla d'Almansa. Aquest decret pretenia assimilar Catalunya a Castella, eliminant la Generalitat, de manera que les seves funcions van passar a la Reial Audiència, presidida pel capità general, com a màxima autoritat militar. Igualment, va fer desaparèixer el règim municipal, les institucions locals i la possibilitat de renovació dels ordenaments jurídics, la qual cosa implicava la seva efectiva desaparició.

L'any 1760 Carles III va convocar, per primera vegada, les Corts unitàries, on va haver una representació dels antics regnes d'Aragó, que volien impulsar el model de l'antiga Corona d'Aragó, respectant sempre l'autoritat del rei. Aquestes idees, recollides en el que es denomina *Memorial de Greuges de 1760*, no es van dur a terme.

L'ascens al poder de Napoleó, després de la Revolució Francesa significà l'entrada de tropes napoleòniques en la península ibèrica, que després "del vodevil" d'abdicacions borbòniques, instal·laren l'il·lustrat José Bonaparte com a rei, germà de l'emperador francès. Des de l'organització eclesiàstica, s'organitzaren les Junes Provincials per fer front a la invasió i, a Cadis, es convocaren Corts Constituents per elaborar la primera constitució espanyola. Aquesta, té un caràcter més nacional que liberal, tot i que suposa l'entrada, tímida, de les primeres idees d'organització política no absolutista en el territori espanyol. La primera constitució es va proclamar l'any 1812 però, amb el retorn del rei Ferran VII i la seva

negativa a signar-la, van reaparèixer models autoritaris preconstitucionals. La constitució va introduir el concepte de nació com a titular de la sobirania. No tenia una relació de drets, si bé es recollien en diferents articles la llibertat de pensament i d'impremta, la unitat religiosa o el sufragi universal indirecte. Establia el principi de divisió de poders, el sistema unicameral, reconeixia el mandat representatiu i atorgava al rei un paper important.

La Constitució de 1812 no va incloure les aspiracions dels antics regnes de la península, com el d'Aragó. Les Corts legislaven per a tot el territori espanyol i els ajuntaments se situaven sota el control de les diputacions, presidides per un representant del rei, qui també presidia l'ajuntament de la capital de la província.

La mort de Ferran VII va obrir les lluites successòries i la primera de les guerres carlines<sup>4</sup>. A partir d'aquesta època, ja no es va retornar al model absolutista, si bé es va mantenir un model eminentment centralitzador. Es va establir una divisió provincial, que ha perdurat fins a l'actualitat, per mitjà de dos decrets de Javier de Burgos, de l'any 1833. En el mateix sentit, la llei de 8 de gener de 1845 establia que els alcaldes havien de ser designats pel rei o pel govern, segons la dimensió del municipi. A Catalunya, totes les classes socials continuaven rebutjant aquest model, inclosos els sectors benestants, que començaven a impulsar la indústria i el comerç exterior.

La reina regent, Maria Cristina, va governar cercant el suport dels liberals per poder afrontar el període de crisi de mitjans del s. XIX. El 10 d'abril de 1834 es va promulgar el denominat *Estatuto Real*, aprovat pel consell de

---

<sup>4</sup> SOLE TURA, Jordi i AJA, Eliseo: *Constitución y periodos constituyentes en España (1808-1936)*. Madrid: Siglo XXI, 1977.

ministres, que presidia, aleshores, Martínez de la Rosa. Aquest document es considerat per la majoria de la doctrina, com un simple convocatòria de Corts i no un text constitucional. Tanmateix, en aquesta època, es van produir diversos intents per promoure una constitució, encara que no van tenir èxit, que van acabar suposant els antecedents de la futura Constitució de 1837.

Després del Motí de la Granja, es va derogar l'*Estatuto Real*<sup>5</sup>, va entrar en vigor, de nou, la Constitució de 1812, convocant-se unes noves Corts i amb el nomenament d'un nou govern. Les noves corts van promulgar la Constitució de 1837, inspirada pels liberals que havien estat forçats a marxar a l'exili. Es tracta d'un text breu, que establia un sistema bicameral, format per Congrés i Senat, que en el preàmbul proclamava la sobirania nacional. S'establia el principi de sufragi directe, encara que no era universal i contenia una relació de drets i obligacions en el Títol I.

L'any 1843, es va posar fi a la Regència de Maria Cristina amb l'inici del regnat d'Isabel II. En aquest període, es va encetar un procés de reforma constitucional, que va culminar amb la promulgació de la Constitució de 23 de maig de 1845. Tenia una estructura similar a la de 1837, però la idea de sobirania compartida deixava de banda el concepte de sobirania nacional. El poder de la monarquia augmentava, però es reduïen els drets i les llibertats. Els senadors eren nomenats, directament, per la Corona. Aquest text va patir diversos intents de reforma, entre els que destaca el promogut per Bravo Murillo i la Constitució "non nata" de 1856.

---

<sup>5</sup> DÍEZ DEL CORRAL, L.: *El liberalismo doctrinario*. Madrid. 1984. Pàg. 495 a 519.  
VILLARROYA, J. T.: *El sistema político del Estatuto Real (1843-1836)*. Madrid. 1968. Pàg. 95 a 136.  
BURDIEL, I.: *La política de los notables (1834-1836)*. València. 1987. Pàg. 27 a 33.

La revolució de 1868, també denominada *La Gloriosa*, suposaria el derrocament de la reina Isabel II i debats en relació amb la Constitució de 1869. Aquests, van permetre que es plantegés, per primera vegada, el model d'organització territorial a Espanya. En concret, el primer text al qual es planteja aquesta qüestió va ser en el *Dictamen de la Comissió Constitucional*, de 1869, que diu:

*[...] en la vida pública [...] ejerciéndose en los anchos campos de la descentralización.*

No obstant això, aquesta afirmació no va tenir conseqüències jurídiques de cap mena en aquell moment, sinó més tard, en l'època de la Restauració, a finals del Segles XIX, que aquesta necessitat de regular l'estructura territorial prendria força, si bé no serà fins la Segona República quan es desenvoluparia, seriosament, aquest ordenament territorial. La Constitució de 1869 és la més liberal de tot el s. XIX, a Espanya. No només s'accepten els principis del liberalisme europeu; tals com la sobirania nacional, el sufragi universal, una autèntica carta de drets i llibertats, configurats com a drets naturals, absoluts i no sotmesos a legislació; sinó que es proclama el principi de llibertat de culte, es configura una autèntica monarquia constitucional, amb funcions pròpies i rellevants, i un sistema bicameral electiu, amb una influència notòria de la constitució dels Estats Units<sup>6</sup>.

En aquesta època, es va desenvolupar el moviment romàntic europeu, amb gran influència a Catalunya amb el moviment intel·lectual denominat *Renaixença*. Aquest, tenia per objectiu fer visibles la llengua i la cultura catalana i divulgar-les. Els Jocs Florals van ser el mitjà per fer-ho, a l'hora

---

<sup>6</sup> ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Curso de Derecho Constitucional. Volumen I: El estado constitucional, el sistema de fuentes, los derechos y libertades*,. Madrid: Tecnos, 1996. Pàg. 79 i ss.



que van reforçar el sentiment catalanista, entès com a sentiment col·lectiu i d'identitat nacional. El catalanisme de principis del segle XIX es va estendre per àmbits polítics, amb aspiracions i objectius diferents. Políticament, va ser una època convulsa, en la que destaca la idea de federalisme, que havia nascut en el sí dels moviments revolucionaris de 1868. *Bases para la Constitución Federal de la Nación Española y para la del Estado de Cataluña*, de Valentí Almirall, és un dels millors exponents polítics d'aquest moviment.

El 16 de novembre de 1870, les corts, atès l'exili de la reina, van escollir com a nou rei Amadeu de Savoia, qui acabaria abdicant l'11 de febrer de 1873, després de l'assassinat del general Prim. Reunides les Corts, de forma quasi clandestina, van proclamar la República, convocant l'Assemblea Nacional l'11 de març de 1873, essent nomenat com a president d'aquesta primera república espanyola el català Pi i Margall. Sota el seu mandat, Emilio Castelar va presentar un projecte de constitució federal que, finalment, no va poder entrar en vigor a causa del cop d'estat del general Pavía<sup>7</sup>.

Després, el 29 de desembre de 1874, es va produir el pronunciament del general Martínez Campos, que va dur a la restauració de la monarquia amb Alfons XII com a rei. Es va obrir una etapa conservadora, amb la Constitució de 1876, sense que minvessin, a Catalunya, el sentiment catalanista, l'oposició al centralisme de l'estat ni la voluntat d'autogovern. És llavors quan des del carlisme es van presentar propostes en contra de l'estat liberal i es va promoure el retorn a un model descentralitzat que

---

<sup>7</sup> ARBÓS Xavier. En BARCELÓ, Mercè i VINTRÓ, Joan (ed): *Dret Públic de Catalunya*. 25

impulsava la monarquia de la Casa d'Àustria, fent que aquesta part del seu discurs resultés atractiva per un sector del catalanisme.

L'any 1881, Valentí Almirall va fer visible, a Catalunya, la seva ruptura amb el federalisme de Pi i Margall i va promoure el primer Congrés Catalanista, on es va constituir una comissió de defensa del dret civil català. L'any següent, és va fundar el Centre Català amb pretensions patriòtiques catalanistes al marge dels partits polítics, que van existir fins a la Segona República. *Lo Catalanisme*, de Valentí Almirall; *La tradició catalana*, de Torres i Bages; *Compendi de la doctrina nacionalista*, de Pere Muntanola i Enric Prat de la Riba i *Nacionalitat catalana*, d'Enric Prat de la Riba són exemples d'obres que sorgeixen d'aquest moviment. Xavier Arbós planteja que aquestes obres reflecteixen el catalanisme de l'època que:

*[...] apareix com una opció política original, i no com la versió local d'una força espanyola. Connecta clarament i sovint de manera orgànica, amb les associacions que representen els interessos econòmics o la vida cultural del país. Això li dona una força important. Els seus dirigents la canalitzaran cap a la reivindicació seguint les pautes moderades de llur ideologia, en el primer pas del catalanisme polític modern: el Memorial de Greuges, o, literalment, "Memorial en defensa de los intereses morales y materiales de Cataluña", del 1885<sup>8</sup>.*

El regnat d'Alfons XII (1875-1885) va permetre, sense un cop d'estat, l'arribada al poder dels liberals. En virtut del dret de petició, es va enviar al rei el *Memorial en defensa de los intereses morales y materiales de Cataluña*, de l'any 1885, text que recollia les propostes del catalanisme polític, sense passar pel sedàs dels partits polítics o de les institucions, atesa la desconfiança que generaven, malgrat el resultat de les eleccions, considerades corruptes per aquest moviment. Amb la mort del rei i la regència de Maria Cristina, seguidament, el catalanisme va redactar el

---

<sup>8</sup> ARBÓS Xavier. En BARCELÓ, Mercè i VINTRÓ, Joan (ed): *Dret Públic de Catalunya*. 26

document *Missatge a S.M.D<sup>a</sup> Maria Cristina d'Hasburg-Lorena, Regent d'Espanya, Comtessa de Barcelona*, recordant-li que pertanyia a la Casa d'Àustria i que, per tant, devia fidelitat a Catalunya. Les seves reivindicacions es van posar per escrit l'any 1892, amb les *Bases de Manresa*, signades per Lluís Domènech i Muntaner, Enric Prat de la Riba i Josep Soler i Palet, amb una comissió presidida per Josep Torres i Bages, bisbe de Vic.

El document reivindicava la identitat catalana que establia com a llengua única i oficial el català, inclús en les seves relacions amb el poder central. El document, si bé, finalment, no va recollir totes les reivindicacions federalistes, sí es va inspirar en part, en el model federal. En relació amb l'autogovern, les referències van ser les antigues constitucions catalanes de 1585. Com a contrapartida a aquest text, el govern central va mantenir el dret civil català en el procés codificador espanyol i, també, va impulsar una política aranzelària que afavorís la naixent indústria tèxtil catalana.

El clima polític, molt agitat durant aquells anys, va dur a què, després de diverses actuacions convulses, es convoquessin eleccions al 1907, en què es va presentar Solidaritat Catalana, que reunia a representants de totes les forces polítiques, amb l'excepció dels republicans anticatalanistes de Lerroux. El seu èxit va ser espectacular, conduint a la fi del caciquisme i a la unitat política. Aquesta unitat es va trencar l'any següent, a l'Ajuntament de Barcelona. Malgrat tot, el catalanisme havia demostrat el seu poder, cosa que va propiciar la creació de la Mancomunitat de Catalunya, que va estar activa entre 1914 i 1925. Albert Balcells<sup>9</sup> planteja que la Mancomunitat de Catalunya va ser el primer pas cap a l'autogovern des

---

<sup>9</sup> BALCELLS, Albert: *La Mancomunitat de Catalunya, 1914-1925. El primer pas vers l'autogovern des de la desfeta de 1714*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2014.

de la desfeta de 1714. Va començar a funcionar a partir de l'estructura preexistent de la Diputació de Barcelona, de la qual n'era president, el primer, Enric Prat de la Riba. És per això que posa de manifest el paper que va tenir la Diputació de Barcelona com a locomotora de la Mancomunitat de Catalunya. Balcells reivindica una experiència d'autogovern que, tot i el seu caràcter fundacional, cent anys després segueix vigent. Va ser una experiència que va tenir en tot moment una clara voluntat de servei públic eficient i que tenia com a eixos centrals els valors de modernitat i innovació per desenvolupar la societat catalana d'acord amb els temps.

La Mancomunitat va néixer per la voluntat dels catalans que van saber utilitzar i aprofitar les possibilitats que els donava la legislació vigent, concretament la llei reguladora de les províncies de 28 d'agost de 1882 i el decret de 18 de desembre de 1913, que permetia l'agrupació de les diputacions per ser més eficients en les seves tasques administratives. Només les diputacions provincials catalanes van exercir aquesta possibilitat, sense que superessin aquest marc competencial, malgrat les aspiracions polítiques catalanes. Encara que no va néixer d'un pacte amb l'estat espanyol, la Mancomunitat va tenir una gran força política, i va ser el primer reconeixement de la identitat, de la personalitat política i de la unitat territorial de Catalunya d'un govern central des de 1714.

El projecte de la Mancomunitat, que hauria de ser un organisme superior a les províncies, va ser redactat per Enric Prat de la Riba. El Reial Decret de 18 de desembre de 1913 n'autoritzava la seva creació

*[...] para fines exclusivamente administrativos, que sean de la competencia de las provincias [...]*

Un cop aprovat el projecte, el 6 d'abril de 1914, es constituí la Mancomunitat de Catalunya, nomenant president al mateix Prat de la Riba.

Aquesta, estava regulada pel Reial Decret de 1913 i pel seu estatut, aprovat pel Reial Decret de 26 de març de 1914. La Mancomunitat va modernitzar Catalunya, seguint la màxima de Prat de la Riba:

*[...] que no hi hagi un sol Ajuntament de Catalunya que deixi de tenir, a part dels serveis de policia, la seva escola, la seva biblioteca, el seu telèfon i la seva carretera.*<sup>10</sup>

La Mancomunitat tenia una estructura triorgànica, amb el president, l'assemblea general i el consell permanent. L'assemblea estava formada pels diputats provincials de les diputacions mancomunades. El president, que també ho era del consell permanent i de l'assemblea, era escollit pel conjunt dels diputats. L'any 1918, la Mancomunitat va organitzar un plebiscit sobre la necessitat d'ampliar l'autonomia a Catalunya, que va ser votat en sentit afirmatiu per la majoria de la població catalana. Com a resultat d'aquesta consulta, el consell permanent de la Mancomunitat va enviar al govern centrat un document titulat: *Bases de la autonomia de Cataluña*, que va ser rebutjat.

El cop d'estat del General Primo de Rivera va donar pas a una dictadura que va establir fortes mesures contra allò que denominava "separatisme" de Catalunya. El Reial Decret de 18 de setembre de 1923 prohibia la utilització de la llengua catalana i l'exhibició de banderes catalanes i l'any següent es van dissoldre les diputacions provincials i la Mancomunitat<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> BALCELLS, Albert; PUJOL, Enric; SABATER, Jordi: *La Mancomunitat de Catalunya i l'autonomia*. Barcelona: Proa, 1996. Pàg. 524-560.

<sup>11</sup> ARBÓS Xavier. En BARCELÓ, Mercè i VINTRÓ, Joan (ed): *Dret Públic de Catalunya*. Pàg. 49 i ss. [...] no deixa de ser curiós que, precisament en l'època d'una dictadura que veu el catalanisme com a sinònim de separatisme, aparegui, per primera vegada en la història, un projecte de Constitució per una Catalunya independent: Fou aprovada en una reunió del moviment separatista català, que tingué lloc a l'Havana, sota la presidència de Francesc Macià, l'any 1928, i rebé el nom de Projecte de Constitució provisional de la República Catalana... Es tractava d'una Constitució aprovada per l'Assemblea Constituent del Separatisme Català, constituït pels catalans residents a Cuba que formaven part dels sectors més radicals del catalanisme, que era minoritari en aquella època. Aquesta Constitució estava formada per 36 títols i 302 articles i definia

29

No va ser fins el 12 d'abril de 1931, després dels anys de dictadura, en que es van celebrar unes eleccions municipals i, a pesar que en el territori espanyol van ser escollits molts més regidors monàrquics que republicans, el rei Alfons XIII ho va interpretar com una derrota i va deixar el país. A Catalunya, el partit guanyador va ser Esquerra Republicana de Catalunya, liderada per Francesc Macià, constituïda el mes anterior a aquestes eleccions municipals. El 14 d'abril de 1931, els republicans espanyols van proclamar la Segona República poques hores després que, a Catalunya, Francesc Macià proclamés la República catalana, en nom del poble català

*[...] l'Estat català sota el règim d'una República Catalana que lliurement i amb tota cordialitat" demanava als altres pobles d'Espanya la creació d'una "Confederació de pobles ibèrics."<sup>12</sup>*

En tractar-se d'un federalista d'agregació, una vegada manifestada la voluntat del poble català, es passaria a formar part de la República federal espanyola. Això es va produir, al proclamar Macià la República Catalana, en tant que estat integrant de la Federació Ibèrica, sent el president espanyol Niceto Alcalá Zamora. Macià va fer un acte de sobirania, ja que considerava que el titular d'aquesta sobirania era el poble de Catalunya.

Quatre dies més tard de la proclama, van viatjar a Barcelona tres Ministres del nou govern central per convèncer a Macià de que es fes enrere de les reivindicacions sobiranistes de Catalunya. El 21 d'abril de 1931, el Diari Oficial de la República publicava un Decret en què s'encarregava al govern de la Generalitat de Catalunya l'elaboració d'un projecte d'estatut i,

---

*la República Catalana com a independent, democràtica, representativa i basada en els principis de la democràcia liberal. Es va nomenar a Macià com a cap del Moviment, sense que posteriorment desplegués aquesta Constitució quan va liderar Catalunya i tampoc quan va proclamar la República catalana el 14 d'abril de 1931, fet aquest que va culminar amb un pacte amb el Govern central que culminà amb la constitució de l'Estatut d'Autonomia.*

<sup>12</sup> PITARCH, Ismael E.: *El President Macià i el Parlament de Catalunya*. Barcelona: Parlament de Catalunya, Departament d'Edicions, 2009. Pàg. 55-57.

tanmateix, establia que serien les Corts de la República espanyola les que determinarien l'organització territorial del poder polític i l'extensió de l'autogovern de Catalunya.

El 28 d'abril de 1931 es va publicar un Decret de la Presidència que constituïa la Diputació provisional de la Generalitat, que seria una assemblea escollida pels regidors dels ajuntaments, amb atribucions per a nomenar una ponència amb la tasca de redactar un projecte d'estatut que es va lliurar al govern provisional de la República el 14 de maig de 1931. Era el denominat Estatut de Nuria, que no plantejava la independència, sinó que expressava la necessitat de l'autogovern en el marc d'una federació espanyola.

La proclamació de la Segona República va donar lloc, també, a la promulgació d'una nova constitució, aprovada el 9 de desembre de 1931, que seria un referent per a altres textos constitucionals europeus<sup>13</sup>. Aquesta constitució va impulsar el concepte de sobirania popular, va definir Espanya com una república de treballadors, va establir la forma republicana de govern, va reconèixer els drets econòmics i socials, la laïcitat de l'estat, el sistema de democràcia representativa, el sufragi universal, el règim parlamentari dualista, la creació del Tribunal de Garanties Constitucionals i la descentralització política. En l'article 14 enumerava les matèries sobre les quals l'estat tenia les competències exclusives, entre les quals figuraven les relacions internacionals. A Catalunya, una vegada constituït el primer parlament, es va publicar, el 25 de maig de 1933, el denominat estatut interior, que no s'ha de confondre

---

<sup>13</sup> CASSASAS, Jordi (ed): *La Segona República a Catalunya. Tercer volum*. Barcelona: Ara Llibres, 2013.

amb l'Estatut d'Autonomia<sup>14</sup>. La mort de Francesc Macià, va dur a la presidència de la Generalitat a Lluís Companys. La tensió existent, principalment, per la impugnació de la Lliga, davant del Tribunal de Garanties Constitucionals de la República, de la Llei de contractes de conreu i, també, per les tensions amb el govern central, després que les dretes guanyessin les eleccions del novembre de 1933, van fer que Lluís Companys proclamés l'estat català, dins la República Federal Espanyola. Com a conseqüència d'això, Companys va ser empresonat, juntament amb altres polítics; les corts espanyoles van suspendre l'autonomia de Catalunya i, fins l'arribada al govern central del Front Popular, al febrer de 1936, no van ser alliberats els empresonats ni es va restablir l'autonomia.

Amb l'esclat, el 18 de juliol de 1936, de la Guerra Civil; s'inicia un període fosc, no sols per a Catalunya, sinó per a tot el territori espanyol. La dictadura franquista va prohibir els partits polítics, exercint una terrible repressió, amb fets entre els que destaca l'afusellament del president Companys, fet únic de l'assassinat d'un president al món occidental. Es va establir un sistema absolutament centralista, eliminant qualsevol sospita d'autogovern, paral·lelament es va produir la persecució de la llengua i cultura catalanes<sup>15</sup>, a l'hora que es van suprimir llibertat d'expressió o de reunió, així com d'altres drets democràtics.

El catalanisme va desenvolupar-se, igual que els partits polítics, en la clandestinitat. No obstant això, el lideratge de la resistència antifranquista va estar conduïda pel Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC). Al

---

<sup>14</sup> CASSASAS, Jordi (ed), op. cit.: *La Segona República a Catalunya. Tercer volum.*

<sup>15</sup> SOLE SABATE, Josep M. i VILARROYA FONT, Joan: *Cronologia de la repressió de la llengua i cultura catalana 1936 – 1975.* Barcelona: Curial, 1994.



1971, es va constituir l'Assemblea de Catalunya, una entitat integrada per la majoria de les forces oposidores al règim franquista<sup>16</sup>.

Durant la dictadura, es va mantenir, a l'exili, la continuïtat del govern de la Generalitat. L'afusellament del president Lluís Companys, va fer que Josep Irla assumís, provisionalment, la presidència de la Generalitat; fins el 7 de maig de 1954, quan dimití, prèvia transmissió de les funcions executives a Josep Tarradellas, qui va ser nomenat president, en ser escollit pels diputats que es van poder reunir a l'ambaixada de la república espanyola a Mèxic.

Amb la mort de Franco, el 20 de novembre de 1975, es va donar pas a la transició política cap a la democràcia i al restabliment de la Generalitat<sup>17</sup>. Fins aleshores, Catalunya era considerada, simplement, una regió, la IV Regió Militar. El president Arias Navarro va intentar realitzar, sense èxit, diverses reformes, entre les que destaca el Decret de 20 de febrer de 1976, per mitjà del qual es creava una comissió, presidida per Mayor Zaragoza, que tenia per objectiu la instauració d'un règim administratiu especial per a Catalunya. Mesures com aquesta van fracassar en no comptar amb representants de l'oposició franquista.

El nomenament d'Adolfo Suárez com a president del govern, el juliol de 1976, va fer que es desenvolupessin contactes amb els opositors al règim, alhora que es va perllongar el mandat de l'esmentada comissió que, finalment, va presentar les seves propostes, el 29 de desembre de 1976.

---

<sup>16</sup> TUSELL, Xavier: *La transición española a la democracia, 1975 a 1982*. Madrid: Espasa, 2007.

<sup>17</sup> SANTACANA TORRES, Carles: *Política y ordenación territorial en Catalunya durante la transición y autonomía. Núm 20*. Ed. Anales de historia contemporánea, 2004. Pàg. 223 a 236.

Seguidament es va convocar un referèndum que va obrir la porta a la reforma política. En relació a Catalunya, es va promulgar el Decret 382/1977, que constituïa el Consell General de Catalunya, que estaria integrat pels diputats i senadors de les quatre províncies catalanes, sorgits de les primeres eleccions, amb l'encàrrec d'elaborar el projecte d'Estatut de Catalunya, entre d'altres funcions.

El 15 de juny de 1977, es van celebrar les primeres eleccions democràtiques, de les que van sortir escollits la major part dels representants dels partits polítics que havien estat funcionant en la clandestinitat. El 25 de juny de 1977, els parlamentaris catalans, a excepció dels diputats d'Alianza Popular, van demanar unitàriament, com a qüestió formal, el retorn del president de la Generalitat, Josep Tarradellas, amb la finalitat de donar legitimitat al procés de Transició. El president Tarradellas va tornar a Catalunya, amb el seu famós "ja soc aquí", si bé va viatjar abans a Madrid (27 i 28 de juny de 1977), per entrevistar-se amb Adolfo Suárez. Aquest gest de Tarradellas va ser criticat per alguns sectors polítics al considerar que, abans del retorn, calia tancar les reivindicacions polítiques i el finançament de l'estructura institucional.

El Reial Decret de 29 de setembre de 1977 va restablir la Generalitat provisional; paral·lelament a la clausura del Consell General de Catalunya, que no havia funcionat; derogant el Decret de 1938, pel qual el dictador havia eliminat la Generalitat. Es va constituir el Consell Executiu i es van començar a produir els traspassos de competències des de l'estat central a Catalunya, incloent un decret per mitjà del qual es tornava a permetre l'ensenyament del català a les escoles. Aquest Consell Executiu tenia com a objectiu principal l'elaboració de l'Estatut d'Autonomia. Tanmateix, es van convocar les primeres eleccions municipals democràtiques. Les

relacions entre Tarradellas i els representants dels partits polítics no van ser fàcils, fonamentalment per les discrepàncies que havia al voltant del paper que havia de jugar Tarradellas en tot aquest procés constituent.

Mentre això succeï a Catalunya; a Madrid, s'iniciaven els passos per a l'elaboració de la constitució espanyola. El 22 de juliol de 1977, la Comissió d'Afers Constitucionals i Llibertats Públiques del Congrés va nomenar els encarregats de redactar l'avantprojecte de constitució: Gabriel Cisneros, Miguel Herrero de Miñón i José Pedro Pérez Lorca, per UCD (Unión de Centro Democrático); Gregorio Peces-Barba, pel PSOE (Partido Socialista Obrero Español); Jordi Solé Tura, pel PSUC (Partit Socialista Unificat de Catalunya); Miquel Roca Junyent, per CiU (Convergència i Unió) i Manuel Fraga, per AP (Alianza Popular). Una vegada elaborat el text constitucional, va ser aprovat, després de ser sotmès a Referèndum, el 6 de desembre de 1978. El 29 de desembre de 1978 va entrar en vigor.

L'anomenada "Comissió dels Vint" va presentar, el 15 de setembre de 1978, el projecte de l'Estatut de Sau (pel lloc on es reunien els seus redactors). El text català es registrà al Congrés el mateix dia que entrava en vigor la Constitució, el 29 de desembre de 1978. L'1 de març de 1979, es van celebrar les eleccions generals i, el 29 de novembre, el projecte es va presentar al Ple del Congrés, el rei el va sancionar el 18 de desembre i el DOGC (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya) el va publicar el 31 de desembre.

### **1.1.2.- Una nova organització territorial en la Constitució Espanyola de 1978**

La mort del dictador, Francisco Franco, va iniciar la coneguda com a transició política, amb dos reptes importants: el pas de un sistema polític dictatorial a un sistema democràtic i el pas d'un estat centralista a un estat

autonòmic. El primer dels reptes, tot i la seva complexitat, va ser assolit ràpidament, atès que els polítics constituents van seguir el model de la tradició democràtica europea. El segon dels reptes era més difícil de fer-hi front, tal com es veu en la lectura de les actes del primer projecte de constitució<sup>18</sup>.

El projecte inicial, de 5 de gener de 1978, establí l'estructura de l'Estat i l'estructura de les comunitats autònomes, de manera que, amb el Títol VIII, es dibuixava un procediment únic per a la constitució de les autonomies, una única forma per a elaborar els estatuts d'autonomia i una única estructura administrativa de les comunitats autònomes. Tanmateix, els articles del projecte 2 i 60 (el que serà l'article 69 del text definitiu), establien el Senat com a cambra territorial d'un estat compost, integrat per territoris autònoms. Posteriorment, la ponència de la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats va modificar aquesta concepció<sup>19</sup>.

La major part de la doctrina<sup>20</sup>, considera que una de les característiques més destacables de la Constitució Espanyola de 1978 és que no dona una

---

<sup>18</sup> Butlletí Oficial de les Corts (BOC), de 5 de gener de 1978, vers els articles 2 i 69, així com el Títol VIII de la Constitució.

<sup>19</sup> Ponència de la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats, treballs publicats el dia 17 d'abril de 1978 en el BOC vers el Títol VIII i l'article 2 de la Constitució.

<sup>20</sup> SOLOZÁBAL ECHAVARRIA, Juan José: *Las bases constitucionales del estado autonómico*. Madrid: Macgraw-Hill, 1988; LÓPEZ PINA, Antonio: *La constitución territorial de España*. Madrid: Marcial Pons i INAP, 2006; PÉREZ ROYO, Javier: *Curso de Derecho Constitucional. Volumen II. Los órganos constitucionales, el estado autonómico*. Madrid: Tecnos, 1997: *La estructura del estado español es, en consecuencia, el resultado de dos procesos: un proceso constituyente que culmina en 1978, en el que no se define la estructura del Estado, pero se posibilita su definición; y un proceso estatuyente, que se inicia en 1979 y culmina en 1983, a través del cual acaba quedando definida la estructura del Estado "dentro de las posibilidades y límites" previstos en la Constitución"... "el constituyente no fue capaz de adoptar una decisión clara sobre la estructura del Estado, es por lo que tampoco pudo adoptarla respecto del Senado, limitándose a reproducir la Segunda Cámara prevista en el Real Decreto-ley,*

definició de l'estructura territorial de l'estat espanyol. Aquestes afirmacions es basen en l'article 1.1 CE que diu que l'estat espanyol és

*[...] un estado social y democrático de derecho.*

i l'article 1.3 CE que diu que

*[...] la forma política del Estado Español [...] Monarquía Parlamentaria.*

Tot, sense que s'aprofundeixi en més conceptualitzacions sobre com ha de ser l'estructura territorial de l'estat. Aquest sector doctrinal considera que va ser el procés polític el que va dur a la creació de les autonomies i el que va determinar com hauria de ser la seva estructura territorial, ateses les mancances de la constitució<sup>21</sup>. Una altre part, però, no està d'acord en el fet que la constitució tingui un redactat confús en aquest àmbit i assenyala que, si bé aquest article 2 CE no determina quines són les nacionalitats, les regions i, ni tan sols, en què consisteix l'autonomia, la realitat és que la Carta Magna estableix un model territorial descentralitzat política i administrativament<sup>22</sup>.

---

*de 15 de marzo de 1977, con el que se hicieron las elecciones de 15 de junio de ese año, con la única modificación de sustituir los senadores designados por el Rey por los senadores de las Comunidades Autónomas que en su día se constituyeran....Esto es lo que el proceso constituyente dio de sí respecto de la estructura del Estado, que, como se ve, no es mucho. De ahí que el problema siguiera abierto y que su solución quedara a la lectura o interpretación que se hiciera del texto constitucional.*

<sup>21</sup> ÁLVAREZ CONDE, Enrique: *Algunas reflexiones sobre el modelo de Estado a la luz de las reformas estatutarias*; en *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Núm. 5/2007. Foro, Nueva Época, 2007. Pàg. 29 a 50 i *Curso de Derecho Constitucional. Volumen II. Los órganos constitucionales, el estado autonómico*. Madrid: Tecnos, 1997. Pàg. 369 i ss: manifesta que la organització territorial de l'estat, establerta en el Títol VIII de la Constitució espanyola de 1978, és confusa, ja que, en rigor, conté elements d'un estat unitari, d'un estat federal i d'un estat regional. Aquest autor insisteix en què la constitució espanyola defineix un model d'estat obert i que aquesta indefinició no es pot substituir per una definició posterior, ja que a hores d'ara, encara no es pot donar per tancat el desenvolupament autonòmic en el marc de la estructura de la Unió Europea.

<sup>22</sup> APARICIO, M.A.: *Catalunya en l'Estat Autonòmic*. En BARCELÓ, Mercè i VINTRÓ, Joan (ed): *Dret Públic de Catalunya*. Pàg. 115 i ss.: *[...] un ampli sector doctrinal ha defensat, des de un primer moment, que la Constitució no havia –interioritzat– el model territorial, sinó que l'havia externalitzat i, per aquest motiu, s'ha afirmat que es tracta d'una Constitució oberta en aquest àmbit, la qual, fins i tot, permetria admetre l'existència d'un pacte tàcit per desplegar fora del diuen text el que havia estat*

Personalment, estic d'acord amb aquest últim sector doctrinal, atès que la constitució estableix un model descentralitzat, administrativa i políticament. Si això no es deixa clar, s'obre la porta a què siguin els partits polítics que assoleixen determinades majories, els que al guanyar les eleccions, puguin modificar arbitràriament el model autonòmic, sense tenir en compte els pactes establerts en la transició.

En el model espanyol, regeix el principi dispositiu, és a dir, que l'autonomia dels territoris és un dret, ja que el seu exercici està a disposició dels seus titulars. El límit d'aquest dret és la unitat de l'estat, establerta en l'article 2 de la constitució, que diu clarament que aquesta

*[...] se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles.*

És molt significatiu que aquest mateix article 2 CE reguli la unitat de la nació espanyola i, al mateix temps, reguli el dret a l'autonomia, en dir, textualment, que la constitució

*[...] reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.*

La constitució espanyola estableix que el nucli bàsic del model d'organització territorial està integrat, no solament, per les comunitats autònomes; sinó, també, pels municipis i les províncies. Així l'article 137 CE diu:

*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas*

---

*impossible de concretar-hi. Aquí, per contra, sense negar frontalment aquestes afirmacions, es defensa l'existència d'una –constitució territorial– en el si de la Constitució del 1978, la qual permet parlar d'un model d'Estat constitucional, en que Catalunya manté un paper específic.*

*entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*

La regulació d'aquestes tres estructures organitzatives es diferent dins de la constitució. Les províncies i els municipis estan regulats en, nomes, dos articles, el 140 i el 141; mentre que la normativa de les comunitats autònomes ve establerta en el Capítol III del Títol VIII, el que demostra la importància que li va donar el legislador a la qüestió.

La constitució espanyola estableix l'existència de dues tipologies de comunitats autònomes: les del règim comú i les del règim especial. Les primeres neixen per el impuls de l'estat central, en tant que les segones tenen el seu origen en l'impuls polític derivat del pacte. Les comunitats autònomes del règim comú estan regulades pels articles 143 a 148 CE. Aquestes, estan sotmeses al principi dispositiu, ja que es tracta d'un procés voluntari, iniciat per entitats locals i, subsidiàriament, per les Corts Generals. La constitució preveu dues fases més. Una segona fase per a la redacció de l'estatut d'autonomia i una tercera, per a la tramitació de l'estatut com a llei orgànica, en les Corts Generals. El redactat de la constitució també fa previsions sobre el contingut de l'estatut, entre altres qüestions, com ara el marc competencial que assoleix la comunitat autònoma, segons exposa l'article 148 CE. Aquestes comunitats poden ampliar les seves competències, via reforma dels seus estatuts, un cop transcorreguts cinc anys des de la seva constitució.

La regulació de les comunitats autònomes de règim especial, es fa per mitjà dels articles 151 i 152 CE i de la Disposició Transitòria Segona. Van acollir-se a aquest procés, les comunitats històriques, com és el cas de Catalunya, el País Basc i Galícia; i, també, Andalusia, per mitjà de una iniciativa reforçada. En el cas andalús, aquesta iniciativa partia de les diputacions provincials, a més de tres quartes parts dels municipis que sumessin la majoria del cens electoral de la província; sent, posteriorment,

ratificada, en referèndum, per la majoria absoluta dels electors de cadascuna de les províncies. En aquest sentit, cal dir que Almeria no va complir amb aquesta última condició i hauria de ser una llei posterior la que ho solucionés. Una segona fase consistia, d'igual manera que en el cas anterior, en la redacció d'un estatut, si bé, aquí, el procés d'elaboració era molt més complex, ja que era condició necessària la coincidència de les voluntats del poder legislatiu local; de la majoria dels ciutadans, manifestada en referèndum i la de les Corts Generals. Els articles 148 i 149 CE determinen les competències d'aquestes comunitats, d'entre aquelles que no assumeix l'estat.

Abans d'aprovar la constitució, però, es van publicar diversos decrets-lllei que van crear catorze territoris amb una certa autonomia administrativa, que són quasi coincidents amb l'actual estructura autonòmica. No van ser reconeguts en aquell moment els territoris de Cantàbria, la Rioja i Madrid. La constitució fa una previsió sobre assemblees legislatives per les comunitats autònomes de règim comú, encara que l'article 152 CE sí que ho fa per a les comunitats autònomes de règim especial, com és el cas de Catalunya. És més, l'article 69 CE preveu la inexistència d'una assemblea legislativa en aquelles regions, de caràcter administratiu. Mentre que, en les comunitats autònomes de règim comú, la designació de senadors, la faria aquesta assemblea, en les regions,

*[...] en su defecto, el órgano colegiado superior de la comunidad autónoma.*

que estaria format per membres escollits entre els diferents ens de les respectives administracions locals.

Tanmateix, l'article 2 CE marca la diferencia entre els territoris, en distingir entre nacionalitats i regions. Concretament diu que



*La Constitución [...] reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas.*

La doctrina està dividida, al respecte d'això, i mentre una part manifesta que aquesta distinció no té transcendència jurídica, altres autors consideren el contrari<sup>23</sup>.

Una lectura possible és que la conclusió preveia dues modalitats territorials: les nacionalitats, que gaudien de plena autonomia política; i les regions, de naturalesa administrativa, sens perjudici a la seva possible transformació en autonomia política. Per raons històriques, en un primer moment, tan sols Catalunya i el País Basc havien d'assolir la plena autonomia política. Posteriorment, es va produir un canvi en el model inicialment previst, fruit d'una crisi política i de pactes consegüents.

El Govern d'Adolfo Suárez pretenia, inicialment, que solament Catalunya i el País Basc assolissin aquesta autonomia de règim especial, regulada en l'article 151 CE; acceptant, posteriorment, una especificitat per Galícia. No obstant això, Andalusia, controlada políticament pel PSOE, va expressar la seva voluntat autonòmica per aquesta via, cosa que va obrir la porta a què altres comunitats la imitessin, com van fer València, Canàries i Aragó.

---

<sup>23</sup> APARICIO, M.A. op. cit.: *Catalunya en l'Estat Autonòmic*. En BARCELÓ, Mercè i VINTRÓ, Joan (ed): *Dret Públic de Catalunya*. Pàg. 120 i ss.: [...] una vegada que la diferenciació entre nacionalitats i regions va adquirir consolidació definitiva en el text constitucional, va adquirir també un significat jurídic propi deduïble de la mateixa Constitució. D'aquesta manera, és raonable afirmar que allí on la Constitució atribueix autonomia política directe i sense intermediaris (art. 151 i disposició transitòria segona CE), és on hi ha un reconeixement constitucional de nacionalitat, com és evident en el cas de Catalunya, i no hi és, en aquest àmbit purament constitucional, per altres territoris (regions). Això no vol dir que, en el sentit sociològic, històric o polític no existeixin o no puguin existir altres nacionalitats. L'únic que vol dir és que en el text constitucional no s'hi reflecteixen.

El nou escenari va forçar un canvi del model constitucional previst fins al moment, per mitjà dels Acords Autonòmics de 31 de juliol de 1981, impulsats per la UCD, d'Adolfo Suárez, i pel PSOE, de Felipe González. D'aquesta manera, es donava pas a la homogeneïtzació de totes les comunitats autònomes, en atorgar a totes la potestat legislativa; amb les mateixes competències i a fer ús de lleis de transferència per a establir un mateix procés d'accés a l'autonomia, cosa que es va denominar com "café para todos"<sup>24</sup>.

A partir d'aquell moment, Madrid es va constituir com a comunitat autònoma, per la via de l'article 144 a. CE; Navarra, a partir de la Disposició Addicional Primera; València i Canàries, pel procediment descrit per l'article 143 CE i ampliant les seves competències a través de l'article 150.2 CE; i la resta de territoris per la via de l'article 143 CE. Si bé la Llei Orgànica d'Harmonització del Procés Autonòmic va ser declarada inconstitucional, el nou model autonòmic ja estava en marxa.

Temps després, el PSOE i el PP van signar els Acords Autonòmics de 28 de febrer de 1992, que van donar pas a la Llei Orgànica 9/1992, de 23 de desembre que, en aplicació de l'article 150 CE, va transferir 32 competències a totes les comunitats autònomes conduents a les reformes estatutàries adients. És a dir, que el model autonòmic establert, que continua vigent avui dia, ubica les comunitats autònomes en el nucli del sistema polític espanyol, essent considerades com a entitats territorials que formen part de l'estat. A més, l'article 147.1 CE diu que

---

<sup>24</sup> HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M.: *Derechos históricos y Constitución*. Madrid: Taurus, 1998.

*Los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte de su ordenamiento jurídico.*

Es pot concloure que els constituents van establir tres classes de comunitats autònomes: les privilegiades, les de primer grau i les de segon grau<sup>25</sup>.

Les *comunitats autònomes privilegiades* són aquelles que es van acollir a la Disposició Transitòria Segona: Catalunya, País Basc i Galícia. En aquestes comunitats, un òrgan preautonòmic va convocar l'assemblea de parlamentaris amb la finalitat de redactar l'estatut d'autonomia, seguint el procediment establert a l'article 151.2 CE. Tanmateix, no van haver d'esperar el termini de cinc anys establert en l'article 148.1. ja que la disposició transitòria exposa que

*Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de estatutos de autonomía, y cuenten al tiempo de promulgarse esta Constitución, con régimen provisional de autonomía, podrán proceder en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordasen, por mayoría absoluta sus órganos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El Proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico.*

És a dir, que aquests territoris no van necessitar de la voluntat del govern espanyol per accedir a la seva autonomia. Les seves competències són les establertes en l'article 148.1 CE; les que no siguin de competència exclusiva de l'estat, en aplicació de l'article 149.1CE; les que pugui assolir la comunitat autònoma en base a la clàusula residual de l'article 149.3 CE; i, finalment, les que pugui assolir la comunitat autònoma per la via de transferència o delegació, segons estableix l'article 150 CE.

---

<sup>25</sup> En realitat, aquesta classificació que estableix la constitució, es refereix més al procediment per a assolir l'autonomia que no pas a les competències o al grau d'autonomia.

Les *comunitats autònomes de primer grau* són aquelles que van accedir a l'autonomia seguint el procediment establert en l'article 151.1 CE, que exigeix uns determinats requisits i terminis, a priori, difícils d'assolir i és el que va seguir Andalusia. Amb aquestes comunitats, a diferència de les privilegiades, la convocatòria de l'assemblea de parlamentaris la va fer el govern. Un vegada van complir amb els requisits, van assolir el mateix grau de competència i d'autonomia que les comunitats autònomes privilegiades. Tanmateix, i a diferència de les comunitats autònomes de segon grau, no van haver d'esperar el termini de 5 anys per a accedir a l'autonomia. Es tractava d'una autonomia pactada, no atorgada.

Les *comunitats autònomes de segon grau* són aquelles que, per a accedir a l'autonomia, van haver de complir els requisits establerts en l'article 148.2 CE i el procediment va ser el que determinava l'article 143.2 CE, que no posava tantes dificultats com les que establiria l'article 151.1 CE, en especial amb la Disposició Transitòria Primera que deia que

*En los territorios dotados con un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, podrán substituir la iniciativa que el apartado 2 del artículo 143 atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes.*

S'hi van acollir a aquesta via la major part dels territoris. El procediment establert per a l'elaboració del seu estatut d'autonomia va ser el que preveia l'article 146 CE. En aquest cas, es tractava d'una autonomia atorgada, ja que el projecte d'estatut s'havia d'enviar a les Corts Generals, perquè es tramités com a llei. Les seves competències eren, d'entrada, les establertes en l'article 148.1 i, passats els cinc anys de l'article 148.2 CE, van poder assolir tota la resta competències, com ja tenien les altres comunitats, via reforma estatutària, sense perjudici del que estableix l'article 150 CE.

En l'actualitat, hi ha disset circumscripcions territorials i dues ciutats autònomes, que formen part d'una estructura estatal descentralitzada, amb algunes competències exclusives i altres de compartides. Les relacions entre aquestes comunitats i l'estat es regeix pel principi dualista, en lloc del principi de cooperació, que seria el desitjable. Això ha fet necessària la intervenció del Tribunal Constitucional, per dirimir els conflictes de competències que s'han produït en nombroses ocasions i que han generat inestabilitat jurídica.

El model establert indica que els estatuts no tenen cap incidència en la constitució, només són lleis orgàniques. El Senat que, en principi, estava pensat com a cambra de representació territorial, en cap moment ha assolit aquesta funció. Igualment, les entitats autònomes no tenen cap incidència en la formació de la voluntat estatal i menys en la formació de la voluntat europea.

Els estatuts s'han anat modificant, sense que s'hagi fet el mateix amb la constitució, tret de qüestions de poca calat, com l'article 13 CE o, per la via d'urgència, l'article 135 CE. Això ha produït una petrificació de la constitució, tal com diu un important sector doctrinal<sup>26</sup>. Ha estat el Tribunal Constitucional qui ha hagut de suplir aquestes mancances, interpretant el redactat de la constitució vers la forma territorial de l'estat espanyol, no sempre amb prou acceptació jurídica.

---

<sup>26</sup> ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I.: *El significado de la Constitución y posibilidades de reforma*. En: *Crítica Any 62. N. 979*. 2012. Pàg. 10 a 15. CONTRERAS CASADO, M. et al.: *Sobre la reforma de la Constitución*. En: *Teoría y Realidad constitucional. N. 29*. 2012. Pàg. 11 a 76.

Catalunya es va acollir a l'autonomia per aplicació de la Disposició Transitòria Segona i per la via del procediment establert a l'article 151.2 CE, assolint el màxim competencial establert en l'article 149.1 CE.

La reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya va donar pas a l'estatut de 2006. Aquesta reforma pretenia elevar el bloc de constitucionalitat, el que s'ha denominat per la doctrina com a línies-força, cosa que, com veurem, no va ser finalment possible atenent a la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, que es va dictar per resoldre el recurs interposat pel PP i altres institucions. Aquestes línies-força consistien en declarar Catalunya com a nació, compatible amb la nació espanyola; en tenir rang constitucional; en reconèixer el català com a llengua pròpia en paritat amb el castellà; en determinar les competències pròpies de Catalunya i les de l'estat central, sense invasió part de l'estat i en establir un nou model de finançament més proporcional i just.

## **1.2.- ELS ESTATUS D'AUTONOMIA COM A MÀXIMA EXPRESSIÓ JURÍDICA DE L'AUTOGOVERN**

La base jurídica de les comunitats autònomes són els estatuts d'autonomia. L'article 147.1 CE els defineix en dir que

*Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el estado los reconocerá y amparará como parte de su ordenamiento jurídico.*

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya és la norma institucional bàsica de Catalunya, segons exposa el propi estatut, que deriva de la constitució. És la norma per mitjà de la qual, la nacionalitat catalana accedeix a l'autogovern i es constitueix com a comunitat autònoma. Alhora, l'estatut determina els òrgans de govern, completa materialment la forma de l'estat i estableix el sistema de producció de les normes pròpies. No obstant això, l'estatut ha necessitat de l'aprovació de les Corts Generals, la qual cosa

ha fet que determinats sectors doctrinals hagin assenyalat que és una expressió de l'autonomia i no de la sobirania.

L'article 81 CE diu que

*Son leyes orgánicas [...] las que aprueben los Estatutos de Autonomía.*

La major part de la doctrina considera que els estatuts d'autonomia no són únicament lleis orgàniques, atès que els procediments d'elaboració i de modificació dels estatuts d'autonomia i de les lleis orgàniques són diferents i, tanmateix, una vegada aprovats, cal, per a la seva reforma, la voluntat conjunta de l'estat i de la comunitat autònoma<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Dictamen 269 del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, de 1 de setembre de 2005: *Conseqüentment els estatuts completen la Constitució i han pogut ser qualificats com instruments de naturalesa "paraconstitucional" o amb major precisió "subconstitucional", entenen per aquesta expressió no sols el ser caràcter subordinat a la Constitució, sinó també la seva funció de complement indispensable de la Constitució per la determinació de l'estructura territorial de l'Estat. Això no significa que el poder constituïen hagi realitzat una remissió totalment oberta en aquesta matèria. Decisions crucials relatives a lo que ha denominat com "mapa autonòmic" ja havien estat adoptades anteriorment i la Constitució les va fer seves en la Disposició transitòria primera. A més la "desconstitucionalització" senyalada tan sols va ser parcial, como ho demostra la simple lectura del títol VIII de la Norma Fonamental, inclosa el primordial article 149 CE. El mateix sentit dir del valor preferent que s'ha de donar a la Disposició transitòria segona, interpretada sistemàticament en el context de l'article 2: el dret a la autonomia no és el resultat de decisions postconstitucionals sinó que està constitucionalment garantit, i aquesta garantia és especialment font respecte als "territoris" que ja en el passat havien expressat de forma clara la seva voluntat d'autogovern.....els estatuts, juntament amb la Constitució són els paràmetres o canons per enjudiciar la constitucionalitat de la legislació estatal i autonòmica en aquesta matèria ...una infracció de la norma estatutària és una infracció de la Constitució, si bé tots els estatuts estan subordinats a la Constitució en tots els seus aspectes, i guarden vers aquesta, igual que qualsevol altra mena de normes, una relació de subordinació jeràrquica, que s'haurà de protegir, en el seu cas, mitjançant els procediments del recurs i la qüestió de inconstitucionalitat expressament previstes en l'article 27.2.a LOTC en relació amb els articles 161.1.a i 163 CE. Això no significa que l'Estatut prevalgui de manera absoluta i incondicionada sobre qualsevol altre instrument normatiu, sinó que l'únic paràmetre per enjudiciar la validesa constitucional d'una disposició inclosa en un estatut d'autonomia és la pròpia Constitució; això és, la constitucionalitat d'un precepte estatutari tan sols es pot enjudiciar sobre la base de la seva conformitat amb la norma fonamental (STC 99/1986, e 11 de juliol, FJ 4), el que inclou possibles conflictes entre diferents estatuts d'autonomia com es el cas de la sentència citada. D'aquesta manera, els estatuts s'hauran d'interpretar d'acord amb la pròpia Constitució.*

Els estatuts tenen una naturalesa especial, diferent a la naturalesa jurídica de les lleis que s'elaboren en el marc de la comunitat autònoma i, al mateix temps, tenen, més de caràcter normatiu, el fet que són estatuts, ja que creen i institucionalitzen el govern de la seva comunitat<sup>28</sup>. Es tracta, també, d'una llei estatal, ja que necessita de l'aprovació de les Corts Generals, cosa que fa que formi part de l'ordenament jurídic estatal, com assenyala l'article 147.1 CE:

*El Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.*

Per tant, existeix un únic ordenament jurídic estatal, integrat per l'ordenament jurídic de l'estat central i pels diferents ordenaments jurídics de les comunitats autònomes. Això vol dir que les comunitats autònomes també són estat. Els estatuts formen part de la "constitució territorial de l'estat" i, al mateix temps estableixen la seva pròpia ordenació de les fonts del Dret. És per això que la major part de la doctrina considera que els estatuts no són, solament, part del "Bloc de Constitucionalitat", sinó que són, ahora, "Bloc Constitucional"<sup>29</sup>. El significat d'això és que estan sotmesos a la constitució però, també, són un referent per a determinar la validesa i la jerarquia de les altres normes. Els estatuts constitueixen una categoria intermèdia entre la constitució i les lleis estatals<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> ÁLVAREZ CONDE, Enrique, op. cit.: *Curso de Derecho Constitucional. Volumen II*. Pàg. 421 i ss.: [...] la potestat estatuent implica que les comunitats autònomes deuen la seva existència als propis estatuts d'autonomia, i al mateix temps participen, no de manera exclusiva, en l'exercici de la mateixa, per mitjà de la reforma dels estatuts. Es per això que no s'ha de confondre la potestat estatuent amb una participació en l'exercici del poder constituent, ja que ambdós tenen una naturalesa diferent.

<sup>29</sup> RUBIO LLORENTE, F.: *El bloque de constitucionalidad*. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 27. 1989. Pàg. 25 i ss.

<sup>30</sup> AGUADO RENERO, C.: *Acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía*. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 49. Gener-Abril 1997.



Així, el Títol VIII, que regula l'organització territorial de l'estat, no només permet la creació de noves estructures jurídiques, com són els estatuts d'autonomia; que han modificat l'ordre de les fonts del Dret, sinó que duu a la possibilitat de generar normes pròpies de les comunitats autònomes. Això, ha donat pas a què, en el territori espanyol, coexisteixin diversos ordenaments jurídics: el de l'estat central i els que provenen de les diferents comunitats autònomes. Aquests ordenaments jurídics, que estan en posició subordinada a la constitució, es regeixen pel principi de separació, de manera que cada un d'ells és independent i autònom vers l'ordenament jurídic de l'estat. La relació entre tots ells gira al voltant dels principis de complementarietat i de competència, i no pas del principi de jerarquia.<sup>31</sup>.

Aquesta interpretació de la naturalesa jurídica de l'estatut ens portarà a què, en cas de conflicte entre aquest i una llei estatal, incloses les

---

<sup>31</sup> BARCELO, Mercè: *Les fonts del dret a Catalunya*. En BARCELÓ, Mercè i VINTRÓ, Joan (ed): *Dret Públic de Catalunya*. Pàg. 195 i ss.: *En conseqüència, la regla per a la solució de conflictes normatius que opera sobre la base del principi de competència actua –ope organico–, el que suposa que la relació competencial de les normes que provenen d'òrgans diferents s'estableix com a derivació de la relació competencial prèviament atribuïda a aquests òrgans, i no a la decisió normativa que ells mateixos adopten [...] tant els estatuts com les lleis estatals tenen el mateix rang jeràrquic, ja que cada norma té reservat, pel sistema de repartiment competencial, un àmbit propi de regulació material, i tota extralimitació d'aquest àmbit per qualsevol d'ambdós tipus de normes comporta la nul·litat" ... "un altre sector doctrinal no hi estan d'acord i destaquen la funció de "constitució territorial", remarcant [...] la impossibilitat que el principi de competència regeixi les relacions entre els estatuts i les lleis estatals. Les relacions de competència, segons s'afirma, es produeixen entre normes estatals i normes autonòmiques, però no entre normes que emanen d'un mateix òrgan [...] la reserva és el resultat d'una atribució material primària i expressa efectuada directament per la Constitució i respon a les diferents funcions que compleixen les formes normatives; la competència, en canvi, és el resultat d'una apoderament funcional i material a un òrgan o ens. Per això mateix, les regles de solució de conflictes en la reserva i en la competència actuen d'una manera diferent: en el cas de les reserves sorgeixen ope constitutionis; en el cas de la competència sorgeix ope organico, la qual cosa suposa que la relació competencial entre normes que provenen d'òrgans diferents s'estableix com a derivació de la relació competencial prèviament atribuïda a aquests mateixos òrgans i no a la decisió normativa que adopten.*

orgàniques, s'aplicarà el principi de jerarquia i ja hem assenyalat que els estatuts estan en una posició intermèdia entre la constitució i les lleis estatals. Això implica que cap llei pot modificar el contingut de l'estatut, que només es produirà per mitjà d'un procediment de reforma especial, que conté el mateix estatut. És més, la validesa de les normes estatutàries només és possible determinar-les per la pròpia constitució<sup>32</sup>. Els estatuts, com a normes d'ordenació del poder de l'estat, formen part de la totalitat de l'ordenament, incloses les lleis estatals, les quals han de respectar la normativa originària continguda en aquells.

No obstant això, aquest posicionament de la jurisprudència constitucional; posteriorment, el Tribunal Constitucional va considerar que els estatuts d'autonomia són tan sols lleis orgàniques i, per tant, tenen la mateixa posició que qualsevol altra llei orgànica, relacionant-se amb les altres lleis orgàniques en termes de paritat i no de jerarquia<sup>33</sup>. Tanmateix, les lleis que emanen del Parlament de Catalunya tenen el mateix rang i la mateixa força que les lleis estatals i els possibles conflictes entre unes i altres es resoldran pel principi de competència i no pel de jerarquia.

Com a complement al que hem fet referència, s'ha de dir que el dret estatal té una naturalesa especial, ja que és supletori al dret de les comunitats autònomes, en virtut de l'article 149.3 CE, i no a la inversa. Aquesta clàusula de supletorietat va ser interpretada de manera diferent segons el període històric en què ens trobéssim. En el primer període de la transició, l'estat central continuava desplegant la seva competència normativa en aquells territoris que no havien accedit a la plena autonomia. Posteriorment, l'alt tribunal va donar un nou significat a aquesta clàusula

---

<sup>32</sup> STC 99/1986 i STC 247/2007.

<sup>33</sup> STC 31/2010.

de supletorietat, en dictaminar que no atorga a l'estat la facultat de legislar amb caràcter general sobre qualsevol matèria, ja que no és una norma atributiva de competències, sinó una norma ordenadora de l'aplicació de les normes a l'estat compost<sup>34</sup>. És a dir, que es tracta d'una clàusula de tancament per evitar que hi hagin llacunes vers al dret a aplicar.

No obstant allò que deia aquesta sentència del Tribunal Constitucional, l'estat central va continuar dictant resolucions que en molts casos envaiïen les competències autonòmiques, emparant-se en el dret supletori, cosa que va portar a que es donessin nombrosos conflictes competencials. Posteriorment, es van dictar diverses sentències que van ratificar el criteri amb que l'estat central s'ha d'abstenir de dictar normes sobre matèries que siguin competència de les comunitats autònomes, amb l'excusa de la clàusula de supletorietat<sup>35</sup>. Finalment, s'aplica el principi de prevalença, de manera que, en virtut de l'article 149.3 CE, en cas de conflicte, tret que aquestes no tinguin la competència exclusiva sobre determinada matèria, les normes de l'estat tenen prevalença sobre les de les comunitats autònomes.

Diverses sentències assenyalen que l'autonomia de Catalunya té un caràcter polític, i no merament administratiu<sup>36</sup>. Això vol dir, que Catalunya té la potestat legislativa dins del marc de la seva competència. Aquesta potestat es reconeix en el Capítol III de la constitució espanyola, concretament a l'article 152 CE

*[...] la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal.*

---

<sup>34</sup> STC 147/1991.

<sup>35</sup> STC 118/1996 i STC 61/1997.

<sup>36</sup> STC 25/1981 i 32/1981.

Tanmateix, l'article 55.2 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya diu que

*El Parlament exerceix la potestat legislativa.*

Així, les lleis autonòmiques tenen el mateix rang i força vinculant que una llei estatal, si bé només són aplicables dins del territori de la seva comunitat; i, en cas de conflicte entre les lleis autonòmiques i les estatals, aquest es resoldrà pel principi de competència i no pel de jerarquia.

La naturalesa jurídica de la reforma dels estatuts ve establerta amb l'article 147.3 CE que diu:

*La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica.*

L'article 152.2 CE assenyala que

*[...] solo podrán ser modificados mediante los procedimientos que ellos mismos establezcan mediante referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes.*

Aquests articles obliguen al consens entre l'estat i la comunitat autònoma per dur a terme la reforma estatutària<sup>37</sup>. Dir que, tal com, està redactat el text constitucional; una vegada la proposta de reforma arriba a les Corts Generals, aquestes no el ratifiquen, sinó que el sotmeten a debat i, després de la seva modificació, l'aproven. Això pot portar a què el text resultant en les Corts Generals sigui diferent al qual es va aprovar al parlament autonòmic. Convé assenyalar, també, que el text constitucional, en els articles 81 a 92, que regulen l'elaboració de les lleis, en cap cas estableixen que el text sortint de les Corts Generals requereixi un referèndum de la població afectada. Seran, llavors, l'article 152.2. CE i els

---

<sup>37</sup> VIVER i PI-SUNYER, C. (et al.): *La reforma de los Estatutos de Autonomía; con especial referencia al caso de Catalunya*. Madrid: Centro de Estudios Políticos i Constitucionales, 2005 i GUDE FERNANDEZ, A.: *La reforma de los Estatutos de Autonomía*. En: RUIZ-RICO RUIZ, G. (ed): *Actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, 2006.

propis textos estatutaris els que estableixin aquesta necessitat. La reforma de l'estatut es realitza per mitjà del procediment establert en el mateix redactat de l'estatut. Aquesta rigidesa és considerada com una garantia de la forma de l'estat que evita la inseguretats jurídica per actuacions dels legisladors autonòmics o dels de l'estat central, sense les majories qualificades que exigeix una reforma estatutària. Els estatuts es publiquen com a lleis orgàniques, si bé són lleis reforçades, ja que es necessita l'acord entre l'estat i la comunitat autònoma per a completar la seva reforma<sup>38</sup>.

Són dos els procediments de reforma dels estatuts: un, el que estableix, amb caràcter general, l'article 147.3 CE; i un altre, l'especial, regulat per l'article 152.2 CE. En aquest segon cas, serà el propi estatut el que determinarà els requisits per a la seva reforma, seguit del referèndum entre els electors inscrits en els cens corresponents. La reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979 es va fer en base al procediment establert pels seus articles 67 i 57. L'actual estatut d'autonomia estableix la seva reforma en el Títol VII: l'article 222 regula la reforma dels articles que no afecten les relacions amb l'estat, mentre que l'article 223 regula la reforma de la resta.

### **1.3.- LES COMPETÈNCIES ESTATALS EN ACCIÓ EXTERIOR**

#### **1.3.1.- El marc competencial de l'acció exterior en la Constitució**

Les comunitats autònomes, en tant que instancies de descentralització política de l'estat, estan definides en la constitució i no en els estatuts d'autonomia. Això té unes conseqüències polítiques, atès que és la pròpia

---

<sup>38</sup> ALVAREZ CONDE, Enrique, a Curso de derecho Constitucional, Volum II, op. cit. pàg. 417 i seg.

constitució qui estableix les possibilitats d'actuació de les comunitats autònomes i els seus límits. Els estatuts d'autonomia, són en aquest terreny, normes de desenvolupament de la constitució o, dit d'altre manera, normes complementaries de la constitució que s'han de desenvolupar dins d'uns límits molt precisos.

La distribució de competències és el nucli central de l'ordenament jurídic d'un estat políticament descentralitzat. Les normes delimitadores de les competències han d'estar descrites amb total claredat en la constitució per tal d'evitar que es posi en qüestió la naturalesa d'aquest tipus d'estat, com és el cas espanyol. No obstant això, la constitució espanyola atorga als estatuts d'autonomia, la delimitació competencial entre l'estat i les comunitats autònomes. Això es va fer així, atès que, en un primer moment, es preveia l'existència de nacionalitats i regions, per la qual cosa, els redactors de la constitució es van veure limitats a definir un marc dins del qual les comunitats autònomes poguessin assumir competències a través dels seus estatuts. És a dir, la distribució de competències entre l'estat i les comunitats autònomes no la fa la constitució, sinó que la fan els estatuts d'autonomia sobre la base de la constitució<sup>39</sup>.

Des de el punt de vista competencial, vers l'Estatut de 1979, cal dir que la Generalitat no ha disposat de capacitat per a fixar polítiques pròpies en àmbits materials coherents i complexos i, al mateix temps, les seves facultats executives han estat fragmentades i restringides a causa d'un incompliment per part de l'estat amb els traspassos previstos a l'estatut, tal com han senyalat diverses sentències del Tribunal Constitucional<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> PÉREZ ROYO, J.: *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 2007. Pàg. 744 i ss.

<sup>40</sup> RIDAO, J.: *Curs de Dret Públic de Catalunya: comentari a l'Estatut*. Barcelona: Ariel, 2007. Pàg. 286 i ss.

La raó d'aquesta problemàtica s'ha donat, fonamentalment, perquè l'estatut de 1979 no definia de manera precisa l'extensió de les matèries competencials i, també, pel fet que l'estat ha expandit, més enllà dels límits previstos, les seves competències, la qual cosa ha anat desnaturalitzant moltes de les competències exclusives de la Generalitat. A més, en haver una impossibilitat d'acotar adequadament les competències de l'estat, ha hagut a Catalunya una constant interferència de les lleis de base estatals, amb un criteri uniformador. A pesar que el Tribunal Constitucional ha intentat amb més o menys encert, establir les regles del joc, l'estat ha fet servir la reserva estatal de llei orgànica i la clàusula supletòria de l'article 149.3 CE per a reforçar una pretesa supremàcia vers la capacitat de la Generalitat.

Aquestes interferències estatals han estat, en part, degudes a què la constitució espanyola no atribueix la competència d'execució de la legislació estatal a les comunitats autònomes, com es fa en altres països. És a dir, la Generalitat només té les funcions d'execució de la seva pròpia legislació i parcialment te atribuïdes les funcions d'execució de determinades lleis i reglaments, atès que l'estat té la reserva de competències executives en determinades matèries, segons estableix l'article 149 CE. A tot això, s'afegeix la figura del delegat del govern, en base de l'article 154 CE, que té les funcions de direcció de l'Administració de l'Estat a Catalunya.

La constitució preveu la distribució de les competències d'aquest ordenament amb l'article 149.3 CE, que diu

*Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. Las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderán al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las*

*Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.*

Els conflictes normatius que es poden produir s'han de resoldre en base als principis de jerarquia i competència, tot aplicant, quan sigui escaient, la clàusula de prevalença del dret estatal, establerta en l'article 149.3 CE, sense que es vulneri la distribució de competències establerta en la constitució i els estatuts. La distribució de les competències es fa, en primer lloc, per mitjà de l'article 149.1 CE, que atribueix a l'estat competències exclusives en relació a diferents matèries, entre les quals estan les relacions internacionals. Les competències de la Generalitat de Catalunya es determinen per la constitució, en els articles 147 i 148 CE. Tanmateix, el llistat es desenvolupa i complementa per l'estatut d'autonomia<sup>41</sup>.

Això vol dir que l'article 148.1 CE estableix la possibilitat que les comunitats autònomes assoleixin competències dins d'una llista determinada de matèries que defineix i, a més, segons la clàusula residual, establerta amb l'article 149.3, a la que ja hem fet referència, les competències no exclusives de l'estat podran correspondre a les comunitats autònomes, sempre que així ho determinin els seus estatuts. La qual cosa vol dir que, si els estatuts no les determinen com a pròpies, aquestes matèries seran de competència estatal. El Tribunal Constitucional en la seva interpretació, ha declarat l'existència d'un comú denominador normatiu existent en tot el territori espanyol que, amb la finalitat de preservar el interès general, s'ha de respectar i a partir del qual, les comunitats autònomes poden

---

<sup>41</sup> LARRAZABAL BASAÑEZ, S.: *¿26 años no es nada? Luces y sombras en la distribución de competencias entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las de sus territorios históricos*. En: *Revista Vasca de Derecho*, Año 9, núm 20. 2010 Pàg. 249-255 i LLAMAS GUTIERREZ, A.: *La distribución competencial*. Barcelona: Bosch, 1994.



establir l'àmbit competencial propi mitjançant lleis, decrets o reglaments administratius<sup>42</sup>.

## **Classes de competències**

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya, de l'any 1979, determinava en el Títol I les competències exclusives (art. 9), les competències que desenvolupaven i executaven la legislació bàsica de l'estat (art. 10) i, finalment, les competències d'execució de la legislació de l'estat (art. 11). En altres articles de l'estatut, es regulaven diferents competències que complementaven aquests eixos principals, com són les d'ensenyament, policia autonòmica, radiotelevisió, sanitat, entre d'altres. L'actual Estatut d'Autonomia de Catalunya, de l'any 2006, estableix en el Títol IV les competències de la Generalitat, que són exclusives, compartides i executives. La major part d'aquest títol va ser impugnat davant el Tribunal Constitucional i, si bé la Sentència 31/2010 va declarar inconstitucional només algun dels preceptes, el resultat va ser un canvi substancial en l'esperit d'aquest títol.

En la constitució espanyola no existeix cap títol dedicat a l'acció exterior i, per tant, cal cercar les competències en aquesta matèria en diferents articles que fan referència a la Corona (art. 63 CE), a les Corts Generals (art. 93 a 96 CE) o al Govern (art. 97 CE), entre d'altres. Per tant, centrarem el nostre anàlisi en identificar les grans capacitats d'obrar que el ordenament jurídic internacional reconeix als subjectes i, per tant, als estats.

---

<sup>42</sup> STC 1/1982.

Tenir personalitat jurídica internacional implica, per l'estat, la plena capacitat d'obrar en l'ordenament jurídic que regula la societat internacional i, en concret, el dota de *ius contrahendi*, o capacitat per obligar-se per normes internacionals, assumint la titularitat de drets i obligacions; de *ius legationis*, en tant que capacitat per enviar i rebre representants oficials davant d'altres subjectes; i de *ius litigandi*, entès com la capacitat per exigir a altres, en compliment de les obligacions assumides i de ser responsable dels propis incompliments.

### *Ius contrahendi*

El *ius contrahendi*, també denominat *treaty making power*, és la potestat de participar en l'elaboració d'obligacions jurídiques amb altres subjectes de dret internacional. És el que es diria, en termes civilistes, la capacitat d'obrar en l'àmbit internacional. Aquesta capacitat està reservada, exclusivament, per l'article 149.1.3º CE, a l'estat. Aquest poder no correspon, en principi, les comunitats autònomes.

### *Ius legationis*

El *ius legationis* és la potestat de l'estat per enviar i rebre representants d'altres subjectes sobirans. Té, per tant, una expressió activa o positiva de reconeixement de l'estat com a subjecte polític sobirà i de la seva capacitat negociadora davant d'altres subjectes; i una perspectiva passiva que suposa rebre al personal diplomàtic acreditat per tercers estats com a legítims representants d'altres subjectes. Aquesta potestat, d'acord amb la constitució espanyola la té encomanada el govern central.

S'estableix un paral·lelisme entre els tractats internacionals i les lleis orgàniques, que també estan reservades a l'estat. La diferència rau en què

la llei orgànica té el seu àmbit restringit, per la pròpia constitució, a unes determinades matèries, mentre que el tractat no té limitat el seu contingut i, per tant, pot afectar qualsevol matèria atribuïda pel “bloc de la constitucionalitat”, ja sigui l'estat o les comunitats autònomes. És més, en aplicació de l'article 93 CE, que està pensat per a la integració a la Comunitat Europea, l'estat té la capacitat de cedir l'exercici de les competències que corresponen a les comunitats autònomes a una organització o institució internacional, sense que, constitucionalment, sigui necessari el seu consentiment<sup>43</sup>.

L'estat no té l'obligació d'escoltar a les comunitats autònomes abans de subscriure un tractat internacional, ni tan sols en cas que afecti a la seva competència, tal com va demanar Heribert Barrera, en els debats per a la redacció de la constitució. L'únic requisit que la constitució exigeix, en els articles 93 i 94, per a la subscripció d'un tractat és l'autorització prèvia de les Corts Generals, seguit de la seva publicació en el Butlletí Oficial de l'Estat, per a què formi part de l'ordenament intern. La constitució tampoc va recollir una esmena de la minoria basca que plantejava que, amb aquelles matèries compreses en l'àmbit de la potestat normativa de les comunitats autònomes, aquestes poguessin concertar acords amb el consentiment de l'estat.

El Tribunal Constitucional ha ratificat la prohibició que les comunitats autònomes facin ús del *ius contrahendi*, tal com es veu en la STC 137/1989, de 20 de juliol, en què anul·la un acord de col·laboració entre la Conselleria del Territori i Obres Públiques de la Xunta de Galícia i la Direcció del Medi Ambient del Govern de Dinamarca. Aquesta mateixa sentència

---

<sup>43</sup> ROBLEDO RUIZ, Agustín: *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas* (art.). En: *Diario La Ley*.

admet, però, que la constitució no impedeix que la cooperació entre l'estat i les comunitats autònomes es projecti, també en aquest àmbit, sempre que això es faci mitjançant les estructures adequades, per les quals ofereixen diverses possibilitats, tant la pròpia constitució (art. 150.2) com en el Dret comparat (per exemple, amb els tractats-marc).

El problema sorgeix vers les activitats de les comunitats autònomes quan entren en relació amb un ens estranger, però sense que afecti al *ius contrahendi*. Per resoldre aquesta situació, la doctrina italiana ha elaborat la teoria de la distinció entre les activitats de relleu internacional i les relacions internacionals sotmeses al Dret internacional públic. Segons aquesta teoria, una comunitat autònoma està facultada per a realitzar fora de l'estat, sempre que no vulgui deduir d'elles un estatut jurídic internacional ni realitzar pactes internacionalment exigibles, qualsevol activitat relacionada amb matèries de la seva competència. Es tracta, doncs, d'activitats promocionals de la comunitat autònoma, sense incidència en el nucli dur de les relacions internacionals de l'estat.

La subscripció d'un tractat internacional té dues fases, l'ascendent, que inclou la iniciativa i negociació; i la descendent, que correspon a la execució. L'article 149.1.3<sup>o</sup> de la constitució priva a les comunitats autònomes del *ius tractatum*, però no impedeix que participin d'aquestes dues fases.

#### 1.- Fase ascendent

En la fase ascendent, diversos estatuts d'autonomia atorguen a la comunitat el dret a rebre informació en l'elaboració dels tractats i convenis internacionals, en el cas que afectin a matèries del seu interès. Aquesta participació de la comunitat autònoma se situa en el període negociador del tractat, sense opinió vinculant per a l'estat. La doctrina està dividida.

Una part ha considerat que aquesta possibilitat és irrellevant pel fet que no caldrà tenir en compte la seva opinió. Altres, consideren important la participació en aquesta fase, atès que la seva opinió podrà ser coneguda per les Corts Generals a l'hora de ratificar el tractat. Aquesta opinió no atorga a la comunitat autònoma un dret, des de el punt de vista jurídic, però sí que tindria un valor polític. Aquest dret de informació de les comunitats autònomes les legitima per a demanar que els seus interessos siguin atesos en la negociació dels tractats. En cas que aquests interessos no siguin coincidents amb els del govern central, podran exercir, legítimament, una pressió política. A més, dóna a les comunitats autònomes la capacitat per instar al govern central per a la celebració de tractats o convenis sobre determinades matèries del seu interès. En aquesta situació, el govern de l'estat haurà de formalitzar la petició de negociació amb l'estat estranger o, en cas contrari, n'haurà de motivar la seva negativa.

Una de les facultats que tenen les comunitats autònomes és la de participar en la formació de la voluntat negociadora de l'estat, si bé, aquesta facultat no ve recollida expressament en la constitució, atesa la seva defectuosa redacció en aquest camp, en especial en l'articulació de la cooperació interorgànica de l'estat autonòmic. La doctrina ha fet diverses propostes per a què assoleixin aquesta facultat les comunitats autònomes, com han estat l'estatut de l'observador, la participació dels representants autonòmics en les comissions negociadores, les conferències permanents, i d'altres similars; sense que, realment, sigui efectiva aquesta participació en la negociació dels tractats internacionals.

## 2.- Fase descendent

En la fase descendent o d'execució dels tractats, l'article 93 de la constitució diu:

*Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.*

La doctrina considera, àmpliament, que la paraula “garantia” que fa servir l'article no obliga a l'estat a què, en solitari, executi el compliment del tractat, sinó que el compliment correspondrà a les comunitats autònomes quan el bloc de constitucionalitat li atorgui la capacitat material objecte del tractat o de la norma supranacional. La majoria dels estatuts d'autonomia reforcen aquesta interpretació constitucional vers l'execució els tractats. L'Estatut de 1979, deia:

*La Generalitat de Catalunya adoptarà les mesures necessàries per l'execució dels tractats i convenis internacionals en el que afectin a les matèries atribuïdes a la seva competència.*

L'execució dels tractats segueix el règim ordinari de l'execució de les altres normes jurídiques, corresponent a qui el bloc de la constitucionalitat atorgui la competència sobre la que tracti el tractat. Així, el Tribunal Constitucional, en la sentència 153/1989 de 5 d'octubre deia:

*El fet que pugui haver tractats [...] es irrellevant en principi -i sense perjudici de la responsabilitat internacional de l'Estat-, com criteri competencial en un sentit o en altre; ni atrau la competència cap l'Estat en virtut de la regla del article 149.1.3.º de la constitució, ni l'article 27.3 de l'Estatut de Catalunya la porta per a la comunitat autònoma, atès que, com es dedueix del tenor del mencionat article, s'aplica a lo que ja sigui competència autonòmica en virtut de les regles competencials materials incloses en el propi Estatut.*

Es tracta, per tant, d'una afirmació de neutralitat dels articles 149.1.3º de la constitució i 27.3 de l'Estatut de Catalunya de 1979, assenyalada pel Tribunal Constitucional, que modifica la tesis anterior, referida en la STC 227/1988 de 29 de novembre, que afirmava:

*[...] quan així ho disposen els estatuts d'autonomia, correspon a les comunitats autònomes l'execució dels tractats i convenis internacionals en matèria de la seva competència, sense perjudici de la obligació de l'Estat de garantir el seu compliment.*

Alguns estatuts no regulen específicament aquests temes, si bé, i segons diu la doctrina, això no suposa que les seves comunitats gaudeixin de la

competència executiva, atès que en realitat no existeix una competència específica per executar els tractats, de la mateixa manera que no existeix la competència específica per executar les lleis orgàniques, amb independència de la material que regulin. El que sí existeix és la capacitat per celebrar tractats i dues obligacions, derivades del repartiment de competències: la de l'estat, d'executar els tractats en el seu àmbit competencial; i la de cada comunitat, en el seu. És a dir, la "clàusula d'execució" no atorga a les comunitats cap competència, sinó que és una garantia de què l'estat no podrà executar totes les obligacions establertes internacionalment a l'empara amb què només ell és el responsable.

Això és possible, atès que el Dret Internacional reconeix la llibertat de cada estat per a organitzar-se internament segons cregui convenient, cosa que no és incompatible amb el Conveni de Viena, que estableix que la responsabilitat internacional radica, exclusivament, en l'estat. L'article 27 del conveni diu que l'estat no podrà invocar disposicions del seu dret intern per justificar el incompliment dels tractats. Aquest criteri va ser, també, el que va adoptar l'article 5 del Tractat Constitutiu de la Comunitat Econòmica Europea, que no diu res vers els poders públics nacionals que han d'aplicar el dret comunitari.

Una altra qüestió és la de determinar els instruments jurídics de què disposa l'estat per obligar a les comunitats autònomes per a què executin un tractat internacional. És generalment acceptat que no hi ha una diferència substancial amb l'execució dels tractats ordinaris, perquè l'article 93 de la constitució, no autoritza a elaborar controls diferents als generals. Existeixen tres supòsits en cas de conflicte:

1.- En l'execució administrativa, el govern central disposa del poder de vigilància, la possibilitat d'exercir l'alta inspecció, sobre la manera en que

es compleixen els tractats i les normes supraestats. No es tracta d'un control jeràrquic, sinó de la facultat de recavar informació directament, sense esperar a la que li subministrin les comunitats. Si el govern considera que no s'està executant correctament haurà de recórrer les disposicions o actes autonòmics davant els tribunals contenciós-administratius, que seran els encarregats de garantir el compliment del Dret comunitari, bé per sí sols, bé amb l'ajuda dels tribunals superiors de justícia de les comunitats, per mitjà d'una qüestió prejudicial. Només amb un supòsit extrem, podria el govern central fer ús de la coerció estatal que li permet l'article 155 de la constitució.

2.- En l'execució legislativa del dret comunitari podria passar que una comunitat autònoma no desenvolupi una directiva en el termini que aquesta assenyali. Si això passés, les Corts o el Govern podrien suplir aquesta inacció, aplicant el caràcter supletori que l'article 149.3 que la constitució atorga al Dret estatal, sempre i quan no existís una norma autonòmica prèvia sobre la matèria, supòsit que entraria en l'apartat següent, atès que no es produiria el buit necessari perquè actuï el dret supletori.

3.- En el cas que s'estigui desenvolupant una directiva o un tractat per una comunitat autònoma i l'estat consideri que aquesta actuació no s'adequa a allò exigint per la directiva, podrà posar en marxa els controls jurídics interns a través dels tribunals de la jurisdicció contenciós-administrativa, en el cas que el seu desenvolupament es fes per mitjà d'un reglament. Serà a través del Tribunal Constitucional si el desenvolupament es fes per mitjà d'una llei. És més, en el cas que un jutge consideri que, en el curs d'un procés, una llei espanyola aplicable al cas és contrària a la constitució, ha de presentar una qüestió de inconstitucionalitat o, en el supòsit que jutgi que la llei és contrària al dret comunitari, podria presentar una qüestió



prejudicial davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea o no aplicar-la directament.

### *Ius litigandi*

Els subjectes del Dret Internacional poden plantejar, davant les diferents jurisdiccions internacionals, controvèrsies o conflictes de caràcter internacional. Diferents institucions jurisdiccionals són les que s'encarreguen de dirimir aquestes controvèrsies. La principal, pel seu àmbit i la seva jurisdicció, és la Cort Internacional de Justícia, constituïda com a principal òrgan judicial de les Nacions Unides, establerta l'any 1945, a La Haia, que, a partir de 1946, va reemplaçar a la Cort Permanent de Justícia Internacional, que va ser creada l'any 1921 en el context de la Societat de Nacions.

Aquest tribunal resol les controvèrsies contencioses que li plantegin els estats i està facultat per emetre dictàmens o opinions consultives davant l'Assemblea General o el Consell de Seguretat. La jurisprudència internacional no és una font de dret, ja que no crea dret, sinó que és un mitjà auxiliar per a la determinació de les regles de dret.

La capacitat per acudir a les instàncies jurisdiccionals internacionals per a resoldre controvèrsies, també està, en inici, reservada a l'estat central, tant en la seva expressió activa, d'exigir responsabilitats a altres; com en la seva expressió passiva, que altres t'exigeixin responsabilitat. Estem doncs, davant d'una potestat de l'estat. El Dret Internacional, tradicionalment, ha vist l'exigència de responsabilitat com una de les característiques definitòries de la subjectivitat; per tant, independentment, de l'estructura interna dels estats i del grau d'autonomia que tinguin les entitats territorials dintre d'aquests, la responsabilitat correspon,

únicament, a l'estat central. Però, com veurem, en l'àmbit d'alguns processos d'integració regional s'obren possibilitats d'intervenció en jurisdiccions internacionals d'ens subestats.

### **1.3.2.- Les relacions internacionals i l'acció exterior en la Jurisprudència del Tribunal Constitucional**

L'article 149.1.3<sup>o</sup> de la constitució, que reserva les relacions internacionals de manera exclusiva a l'estat, ha estat durament criticat per la doctrina<sup>44</sup>. Aquesta crítica està, bàsicament, motivada per la substitució de l'article 138.3 de l'avantprojecte de constitució, de 5 de gener de 1978, per l'actual 149.1.3<sup>o</sup>. El primer establia que eren de l'exclusiva competència de l'estat

*[...] les relacions internacionals, la representació diplomàtica, consular i en general, a l'exterior, la celebració de tractats i fiscalització del compliment de les obligacions Internacionales [...]*

Aquest redactat establia que l'estat era el titular dels *ius contrahendi*, *ius legationis* i *ius litigandi*, permetent alhora que les comunitats autònomes desenvolupessin determinades activitats de caràcter exterior. En canvi, el segon nomes diu

*[...] l'estat te la competència exclusiva sobre les relacions internacionals [...]*

sense especificar què és el que s'entén per aquest concepte.

La major part de la doctrina<sup>45</sup> no està d'acord amb l'actual redactat constitucional i manifesta que les relacions internacionals són un títol

---

<sup>44</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Estado, Comunidades Autónomas y acción exterior en el ordenamiento constitucional espanyol*. Núm. extra, octubre 2004. En: *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Pàg. 91 a 120; BADIA DALMASES, F.: *Governos estatals en l'acció exterior: utopia i realitat a Catalunya*. Barcelona: Cidob Europa, 2010 i ARMENGOL FERRER, F.: *Els acords d'acció exterior de la Generalitat en el nou marc estatutari*. En: *Revista d'estudis autonòmics i federals*. Núm. 6. 2008, Pàg. 272-319.

<sup>45</sup> VIVER i PI-SUNYER, C. (et al.): *La reforma de los Estatutos de Autonomia; con especial referencia al caso de Catalunya*. Barcelona: Centro de Estudios Políticos i 66

competencial horitzontal i poden afectar a les matèries que regulen els articles 148 y 149 de la constitució en el moment de que es desenvolupin fora de les fronteres estatals. Aquests dos articles fan referència a les activitats que, de manera exclusiva, poden fer individualment l'estat i les comunitats autònomes. És a dir, a pesar del redactat imprecís de l'article 149.1.3º CE, no es poden entendre com a relacions internacionals qualsevol contacte amb l'exterior, atès que, en aquest cas, l'estat podria treure part de les seves competències a les comunitats autònomes per la via dels tractats.

Existeix un nucli dur de les relacions internacionals, format per el *ius ad tractatum*, la direcció de la política exterior, el *ius legationis* i la responsabilitat internacional de l'estat, que correspon, exclusivament, a l'estat. La conseqüència és que hi ha altres actuacions que no entrarien dins del concepte de relacions internacionals i que podrien ser susceptibles d'actuació autonòmica. Aquesta és la postura que manté en l'actualitat el Tribunal Constitucional que, de manera progressiva, ha anat evolucionant en la seva jurisprudència. Aquest, assenyala que l'article 149.1.3 engloba matèries tan característiques de l'ordenament constitucional com són les relatives a la celebració de tractats (*ius contrahendi*) i a la representació exterior de l'estat (*ius legationis*), així com a la creació d'obligacions internacionals i a la responsabilitat internacional de l'estat<sup>46</sup>.

El mateix Tribunal Constitucional; en referir-se a les competències d'execució de tractats internacionals que els estatus d'autonomia del País

---

Constitucionales, 2005 i APARICIO, M.A.: *Catalunya en l'Estat Autonòmic*. En BARCELÓ, Mercè i VINTRÓ, Joan (ed): *Dret Públic de Catalunya*. Pàg. 115 i ss.

<sup>46</sup> STC 137/1987, STC 153/1989, STC 80/1993 i STC 165/1994.

Basc, en el seu article 20.3 i el català, en el seu article 27.3, atribueixen a les seves respectives autonomies; manifesta que

*[...] els senyalats preceptes estatutaris no atribueixen a les seves respectives comunitats autònomes competència afegida a les que ja disposaven en virtut d'altres preceptes estatutaris, els específicament dirigits a aquest fi, el que guarda absoluta coherència amb l'extensió donada al títol competencial de l'estat resultant de l'article 140.1.3º CE. De no ser així, l'execució dels tractats materialment vindria a formar part del contingut de les relacions internacionals i, en hipòtesis, donat l'article 149.1.3º CE, aquesta execució no podria configurar-la com competència estatutària de les comunitats autònomes.<sup>47</sup>*

La jurisprudència del Tribunal Constitucional ha anat evolucionant. En una primera fase, feia referència a les relacions internacionals d'una manera esporàdica i puntual, atès que considerava que aquest títol competencial no era objecte de les seves decisions. Les seves primeres resolucions, que versaven sobre sanitat i comerç exterior, aplicava l'article 149.1.3º de manera literal i extensiva (STC 35/1982, 44/1982, 252/1988), reforçant la idea que les relacions internacionals eren competència exclusiva de l'estat. És a dir, que les comunitats autònomes no podien desenvolupar de manera privativa una política exterior, sinó que havien de quedar subjectes a la política exterior de l'estat. La STC 137/1989, que havia de resoldre el conflicte positiu de competències que havia plantejat el govern central contra la Xunta de Galícia per un document signat amb la Direcció General de Medi Ambient de Dinamarca determina que el *treaty making power* és fonamental que pertanyi a l'estat<sup>48</sup>. Els seus arguments són: a) en l'article

---

<sup>47</sup> STC 80/1993.

<sup>48</sup> ÁRIAS MARTÍNEZ, M. Antonia: *Comunidades autónomas y relaciones internacionales. Un estudio de Jurisprudencia Constitucional*. En: *Revista catalana de Derecho Público*. Num. 21. Desembre 1996. Pàg. 359 a 387. *El constituent va passar per alt no sols la heterogeneïtat que tenen avui les relacions internacionals sinó també la connexió que cada vegada amb més freqüència, guarden les actuacions que es deriven de les relacions en qüestió amb aquelles competències que les comunitats autònomes poden ostentar en els seus estatuts d'acord amb el que estableixen els articles 148.1 i 149.1 de la Constitució [...] pel Tribunal Constitucional el fet que el Treaty Making Power en el Dret espanyol pertanyi a l'Estat es fonamental.*

149.1.3º de la constitució, en què el redactat contribueix a perfilar els articles 93, 94 i 97 del text constitucional i b) en els antecedents de l'elaboració de la constitució. Encara que el tribunal insisteix en el fet que el text constitucional no conté excepció alguna que permeti concloure tractats internacionals a les comunitats autònomes, obre la porta a crear estructures de cooperació entre l'estat i les comunitats autònomes per mitjà de diferents formules, i n'assenyala dues, en concret: la de l'article 150.2, prevista a la constitució; i la del conveni-marc, que ofereix el dret comparat.

El problema fonamental amb què es trobava el tribunal era determinar si el document signat per la Xunta de Galicia es considerava com a tractat internacional, cosa que comprometria la responsabilitat internacional de l'estat; o era tan sols una declaració de principis no vinculant ni obligacional. El tribunal no va resoldre aquesta qüestió, assenyalant que la comunitat autònoma de Galicia, havia actuat en nom propi i al marge de les actuacions de l'estat, havent realitzat un acte il·legítim; des de una perspectiva interna, constitucional; atès que el *ius contrahendi* pertany exclusivament a l'estat.

Va haver el vot particular del Magistrat Eugenio Diaz Eimil, al que s'hi van adherir quatre Magistrats més, que consideraven que la sentència del Tribunal Constitucional no donava a les comunitats autònomes la possibilitat de que realitzessin les actuacions necessàries per resoldre els seus problemes i assolir els seus propis reptes, tot adoptant una "concepció globalitzant" de les relacions internacionals atribuïdes a l'exclusiva competència de l'estat. És més, consideraven que la Xunta de Galicia havia actuat d'acord amb l'article 29.4 del seu estatut, sense que es produís una invasió de competències tal com assenyalava el representant estatal. A partir d'aquest vot particular, el Tribunal

Constitucional va començar, si bé de manera molt lenta, a modificar el seu posicionament, desenvolupant unes interpretacions més aperturistes, en la línia que reclamava la major part de la doctrina. Amb la primera sentència que va dictar en aquest sentit exposa que

*[...] no es podria admetre que qualsevol relació, per llunyana que sigui, amb temes en els que estiguin involucrats altres països o ciutadans estrangers, impliqui per si sol o necessàriament que la competència resulti atribuïda a les regles relacions internacionals.<sup>49</sup>*

Aquesta sentència limita el concepte de relacions internacionals, de manera que ja no es considera com a qualsevol mena de relació externa.

L'evolució del Tribunal Constitucional evitava buidar de contingut les competències autonòmiques i, alhora, evitava l'alteració de la distribució de competències establerta a la constitució i els estatuts. Aquest canvi de posicionament es va consolidar en resoldre un conflicte positiu de competències entre el Govern central i el Govern basc vers els articles 4 i 23 del Decret del Govern basc 89/1988, de 19 d'abril<sup>50</sup>. Aquest decret establia l'estructura orgànica del Departament de Presidència, Justícia i Desenvolupament Autonòmic, que possibilitava la presència autonòmica davant les institucions comunitàries. Aquesta important sentència assenyala, en el fonament cinquè, la impossibilitat d'identificar les relacions internacionals amb qualsevol mena d'activitat de projecció externa de la comunitat autònoma. Es basa en la literalitat de la constitució en dir:

*[...] ha considerat necessari reservar específicament a l'estat àrees d'actuació externa que es consideren diferents de les "relacions internacionals [...]"*

---

<sup>49</sup> STC 53/1989.

<sup>50</sup> STC 165/1994.

Així, en primer lloc, el comerç exterior (art. 149.1.10 CE) o la sanitat exterior (art. 149.1.16 CE) i, en segon lloc, amb la interpretació realitzada per la jurisprudència constitucional en les sentències, estableix que

*la dimensió externa d'un assumpte no pot servir per realitzar una interpretació expansiva del títol 149.1.3º CE, que vingui a subsumir en la competència estatal tota mesura dotada d'una certa incidència exterior, per remota que sigui, ja que si així fos es produiria una reordenació del propi ordre constitucional de distribució de competències entre l'estat i les comunitats autònomes.<sup>51</sup>*

Seguidament aquesta Sentència, en el fonament sisè, fa una interpretació de l'article 149.1.3 CE, en relació amb els articles 63, 93 a 96 i 97 de la constitució, assenyalant que les relacions internacionals no s'identifiquen amb qualsevol activitat exterior ni, tampoc, amb la política exterior, entesa com acció política del govern. També diu que l'objecte de la reserva de l'article 149.1.3º són les relacions regides pel Dret Internacional d'Espanya amb altres estats independents, segons estableix l'article 96.1 CE i pels tractats i convenis en vigor per Espanya. És a dir, les relacions internacionals són relacions entre subjectes internacionals que es regeixen pel Dret Internacional, sense que les comunitats autònomes tinguin aquesta qualitat de subjecte internacional. És per això, que les comunitats autònomes no poden subscriure tractats amb estats sobirans ni amb organitzacions internacionals governamentals.

Continua, la sentència, assenyalant que les comunitats autònomes poden desenvolupar actuacions a l'exterior sempre que siguin necessàries o al menys convenientes per l'exercici de les seves competències i que no impliquin l'exercici d'un *ius contrahendi*, ni originin obligacions immediates i actuals en front a poders públics estrangers, ni incideixin en la política

---

<sup>51</sup> STC 153/1989, 54/1990, 76/1991, 100/1991 i 80/1993.

exterior de l'estat, ni generin responsabilitat d'aquest en front a estats estrangers o organitzacions inter o supranacionals.

El posicionament actual del Tribunal Constitucional és el d'establir la impossibilitat de les comunitats autònomes per a celebrar tractats internacionals, ni tan sols si es tracta de matèries del seu propi interès. Igualment, planteja que no tota activitat exterior d'una comunitat autònoma suposarà una infracció de la reserva estatal de l'article 149.1.3º de la constitució<sup>52</sup>. D'aquesta manera, les comunitats autònomes poden realitzar activitats de projecció exterior:

- que no impliquin l'exercici del *ius contrahendi*, atès que correspon en exclusiva a l'estat,
- que no generin obligacions jurídico-internacionals per l'estat,
- que no generin responsabilitat per l'estat.

Aquesta sentència va donar pas a que es plantegés la possibilitat de les comunitats autònomes per a desenvolupar activitats de relleu internacional, seguint la doctrina italiana de *attività di rilievo internazionale*. Es tracta d'activitats d'abast internacional que es consideraven diferents a les relacions internacionals propiament dites. Són activitats que la comunitat autònoma desenvolupa fora de les fronteres de l'estat que ajuden al seu desenvolupament econòmic, social i cultural.

El Tribunal Constitucional afirma que aquestes activitats es poden desenvolupar sempre que la comunitat autònoma tingui atribuïda

---

<sup>52</sup> DE LA IGLESIA y GONZÁLEZ DE PEREDO, J. P. i HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M.: *La Ley de la Acción y del Servicio Exterior del estado. Un intento fallido*. En: *Revista española de Derecho Internacional*. Vol. 67, núm. 1. 2015. Pàg. 317-321; GONZALEZ HERRAR, D.: *Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Acción y de Servicio exterior de España (BOE nº 74, de 26- III-2014)*. En: *Revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de Derecho, Ciencia Política i Criminología*. Vol. 2, núm. 2. 2014. Pàg. 172-174.  
72



estatutàriament la seva competència, no formin part de la reserva estatal i no la perturbin o condicionin<sup>53</sup>.

### **1.3.3.- Desenvolupament normatiu de l'acció exterior de l'Estat**

#### **a) La Llei d'Acció i del Servei Exterior de l'Estat**

Gairebé 35 anys després, la Llei 2/2014, de 25 de març, de la Acció i del Servei Exterior de l'Estat (LAESE), és la primera que, dins del seu àmbit, es va aprovar des de l'entrada en vigor de la constitució. Va haver, abans, cinc avantprojectes de llei i un informe elaborat per una comissió específica durant el govern de Rodríguez Zapatero, però ha estat la majoria absoluta de què gaudia en el parlament el Partit Popular (PP) la que va treure endavant l'elaboració i aprovació d'aquesta llei. En aquest període legislatiu també es va aprovar la Llei 25/2014, de Tractats i Altres Acords internacionals, així com un nou Reglament de la Carrera Diplomàtica, via Decret 638/2014, de 25 de juliol, per substituir el que estava vigent des de l'època franquista .

El projecte s'havia iniciat un any abans, amb l'aprovació, per part del govern central, del projecte presentat pel ministre d'Afers Exteriors, José Manuel García-Margallo. Va patir una dificultosa elaboració, amb trenta set esborranys, elaborats durant els anys 2012 i 2013, fins que es va arribar a un consens entre els diferents departaments ministerials, els professionals de l'Administració i determinats membres del propi govern. L'esborrany es va remetre seguidament i en tràmit d'audiència als diversos grups parlamentaris, institucions i organitzacions, fins que, després del preceptiu dictamen del Consell d'Estat , es va remetre, el mes de juny de 2013, al

---

<sup>53</sup> STC 165/1994.

Congrés dels Diputats. El projecte es va debatre en sessió plenària el mes d'octubre d'aquell mateix any, rebutjant totes les esmenes a la totalitat presentades pels Grups de l'oposició. En el Senat es van modificar 36 articles, dels quals 32 eren, tan sols, modificacions tècniques. La única modificació rellevant va ser l'esmena transaccional a l'article 5.2 presentada pel Partit Socialista, en la que quedava exclòs el deure de comunicació prèvia de les comunitats autònomes al Ministeri d'Afers Exteriors y Cooperació (MAEC) vers les seves relacions amb la Unió Europea.

El text va ser aprovat amb tan sols els vots del Partit Popular, sense comptar amb el recolzament que havia tingut inicialment de Unión Progreso y Democracia (UPyD). El Partit Socialista es va abstenir i la resta dels grups polítics va votar en contra. El text aprovat conté 60 articles, 16 disposicions addicionals i 6 finals. Alguns autors<sup>54</sup>, diuen que el text aprovat no incorpora suficientment alguns aspectes fonamentals de la política exterior, com és el cas de la política de cooperació al desenvolupament o la política europea, que hauria necessitat d'un desenvolupament específic i diferenciat, en especial pel que fa a la participació de les comunitats autònomes. Aquest mateix autor segueix dient, que la Llei presenta importants carències de tècnica jurídica que no es van resoldre durant el procés de redacció de la llei, coincidint amb el que en el seu moment van assenyalar el dictamen del Consell d'Estat i l'experta en dret internacional Araceli Mangas Martín amb la seva compareixença davant la Comissió d'Afers Exteriors del Congrés dels Diputats.

---

<sup>54</sup> GARCÍA PÉREZ, R.: *La proyección internacional de las Comunidades Autónomas en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LARSE): Autonomía territorial y unidad de acción en la política exterior*. En: *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, 2014.

L'Exposició de Motius afirma que, la llei sorgeix per la necessitat d'adaptar-se a les transformacions sorgides en l'àmbit internacional des de la publicació de la constitució, especialment, a partir de la pertinença a la Unió Europea i l'Aliança Atlàntica i, en concret, la creació de la Comunitat Iberoamericana de Nacions, sense oblidar les dificultats afegides per l'estructura territorial de l'estat espanyol.

El Títol Preliminar de la llei, desenvolupat en els articles 1 al 3, descriu les finalitats, principis i objectius de la política exterior i els principis rectors de l'acció exterior de l'estat. El Títol Primer té dos capítols. El primer està dedicat als subjectes de l'acció exterior de l'estat, assenyalant que són els òrgans constitucionals, les Administracions Públiques, i els òrgans administratius, institucions i entitats, que en l'exercici de les seves pròpies competències actuen i es projecten a l'exterior. Els articles 4 al 13 fan referència a la Corona, el Govern, les Corts Generals, les forces armades, les forces i cossos de seguretat de l'estat, el Consell General del Poder Judicial, les comunitats autònomes i les entitats que integren l'administració local, les oficines a l'exterior de les comunitats autònomes i ciutats autònomes i els organismes públics, societats estatals, fundacions i entitats consorciades. Aquest redactat és criticat per la doctrina en el sentit que situa en un mateix nivell institucions, entitats i organismes de natura jurídica molt diversa, donant a tots ells un mateix tractament comú i general. El segon capítol fa referència, en els articles 14 a 33, als àmbits de l'acció exterior de l'estat. L'article 14 estableix la relació entre els diferents àmbits de l'acció exterior i la seva subordinació a la direcció de la política exterior exercida pel govern espanyol. Els articles 15 al 33 regulen detalladament l'acció exterior d'un conjunt exhaustiu de matèries que alguns autors senyalen com de dubtosa necessitat de ser regulades.

El Títol II es desenvolupa en els articles 34 a 40 i regula els instruments per la planificació, el seguiment i coordinació de l'acció exterior de l'estat, en el marc per les quals es creen l'Estratègia d'Acció Exterior i l'Informe Anual de l'Acció Exterior. L'Estratègia d'Acció Exterior haurà de ser elaborada a iniciativa del MAEC, conjuntament amb els altres departaments ministerials, aprovada pel consell de ministres, previ informe del Consell de Política Exterior i tindrà una vigència de quatre anys. L'Informe Anual de l'Acció Exterior seguirà el mateix procés, si bé una vegada aprovat pel consell de ministres, es remetrà a les Corts Generals, tan sols pel seu coneixement. Rafael Garcia Pérez manifesta que l'elaboració d'aquests documents no garanteix l'assoliment dels objectius pretesos i que l'acumulació de documents estratègics que el govern central ha de redactar, com són l'Estratègia i Informes Anuals d'Acció Exterior, el Pla Director de Cooperació i el Pla Anual d'Acció Exterior de la Marca Espanya, poden portar a una excessiva burocratització de la política exterior, afavorint la compartimentació departamental en lloc d'afavorir la unitat d'acció exterior.

La coordinació s'encomana al Consell de Política Exterior, creada pel govern de José Maria Aznar i reformada durant el govern de Rodríguez Zapatero, que fins aleshores quasi no ha tingut activitat. Aquest consell i el seu Consell Executiu, regulats tots dos amb els articles 38 i 39 de la Llei, són els òrgans col·legiats de suport i assessorament al president del govern espanyol en aquest àmbit. En ambdós casos es una mena de duplicat de les funcions del propi gabinet, deixant el paper del ministre d'Afers Exteriors desdibuixat i relegat en favor de la figura del president del govern i els seus organismes més propers, com són la vicepresidència i el gabinet de presidència, sense que tinguin una actuació més puntera les comunitats autònomes. La Llei crea, amb l'article 40, el Grup d'Emergència Consular, en el marc del Consell de Política Exterior, pels casos de crisi bèl·lica, risc per a la seguretat, desastre natural, emergència sanitària o

alimentària o d'altre mena, per garantir l'assistència i protecció als ciutadans espanyols a l'exterior.

El Títol III fa referència a l'Administració General de l'Estat a l'exterior i té quatre capítols: l'organització del servei exterior, en els articles 42 a 48; el seu desplegament específic en el marc de la Unió Europea i la Comunitat Iberoamericana de Nacions, en els articles 49 a 53; al seu personal, en els articles 54 a 58; i els familiars dels funcionaris destinats a l'exterior, en els articles 59 i 60. Aquest Títol ha rebut nombroses crítiques, atès que, si bé la llei reserva el lloc de cap de la Missió Diplomàtica (MD) als membres de la carrera diplomàtica, excepte en els casos de nomenaments polítics reservats al govern, no es reforça l'autoritat del cap de missió, ja que no es posa tot el personal sota la seva dependència jeràrquica i funcional.

Vers les comunitats autònomes, la seva actuació a l'exterior, en principi, queda subjecta a les directrius, finalitats i objectius establerts pel govern, atès que el principal objectiu de la llei és preservar la unitat d'actuació a l'exterior de tots els subjectes amb activitat i repercussió fora del territori espanyol. És a dir, les comunitats autònomes estan subjectes als principis rectors de l'acció exterior de l'estat i en especial al principi d'unitat d'acció a l'exterior establert en els articles 1.1 i 3 de la llei. Igualment, l'article 11.1 estableix que les comunitats autònomes s'adequaran

*[...]a les directrius, finalitats i objectius de la Política Exterior fixada pel Govern.*

La paraula "adequació" mostra una desconfiança institucional vers les comunitats autònomes alhora que envaeix les competències de la Generalitat establertes en l'estatut, cosa referida, reiteradament, per la jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre les possibilitats d'actuació de les comunitats autònomes a partir de la STC 165/1994, de 26 de maig, en la que es va resoldre un conflicte positiu de competències entre el

Govern central i el Govern Basc. Per tant, la llei, no només, estableix la submissió de les comunitats autònomes als principis rectors de l'Acció Exterior de l'Estat, en especial, al principi de unitat d'acció a l'exterior, sinó que estableix l'obligació d'informar al MAEC de les propostes de viatges, visites, intercanvis i actuacions dels seus presidents i membres del govern fora de l'àmbit de la Unió Europea (art. 5.2); informar al govern central de l'establiment de oficines per a la seva promoció exterior (art. 12); i la fixació per part del govern central de les mesures i directrius que regulen i coordinen les activitats a l'exterior de les comunitats autònomes (art. 11.2).

La invasió de competències és evident i vulnera les resolucions del Tribunal Constitucional, que va establir que no s'ha d'identificar la competència exclusiva de l'estat en matèria de relacions internacionals que li atorga la constitució amb qualsevol mena d'activitat amb extensió o projecció exterior (STC 153/1989), ni que la dimensió externa d'un assumpte serveixi per realitzar una interpretació expansiva de l'article 149.1.3 que vingui a subsumir en la competència estatal qualsevol mesura dotada de certa incidència exterior<sup>55</sup>.

El Tribunal Constitucional<sup>56</sup> va establir clarament quines eren les competències exclusives de l'estat:

*les "relacions internacionals" objecte de la reserva continguda a l' art. 149.1.3 C.E. són relacions entre subjectes internacionals i regides pel Dret internacional. I això exclou necessàriament, que les entitats territorials dotats d'autonomia política, per no ser subjectes internacionals, puguin participar en les "relacions internacionals" i, en conseqüència, concertar tractats amb Estats sobirans i Organitzacions internacionals governamentals. I en lo que aquí particularment importa exclou igualment que aquestes entitats puguin establir òrgans permanents de representació davant aquests subjectes, dotats d'un estatut internacional, pues això implica un previ acord amb l'estat*

---

<sup>55</sup> STC 80/1993.

<sup>56</sup> STC 165/1994.

*receptor o l'Organització internacional davant la que exerceixen les seves funcions.*

A partir d'aquest criteri i de la consideració que les comunitats autònomes no són subjecte de Dret Internacional, el Tribunal Constitucional ha establert els límits a l'acció exterior de les comunitats autònomes<sup>57</sup>, en dir que

*la possibilitat de les comunitats autònomes de realitzar activitats que tinguin una projecció exterior s'ha d'entendre limitada a aquelles que, sent necessàries, o al menys convenients, pel el exercici de les seves competències, no impliquen el exercici de un ius contrahendi, no originin obligacions immediates i actuals en front a poders públics estrangers, no incideixin en la política exterior de l'Estat, i no generin responsabilitat d'aquest en front a Estats estrangers o organitzacions inter o supranacionals.*

A criteri de la doctoranda, aquesta llei contradia la jurisprudència del Tribunal Constitucional. És més, la llei no diferencia clarament els conceptes de política exterior, que és competència exclusiva de l'estat, i d'acció exterior, que són les activitats de projecció internacional que poden portar a terme les comunitats autònomes. Tampoc, la llei no té present el concepte de "paradiplomàcia" que, de manera habitual, és utilitzat pels ens subestats d'altres països per referir-se a les seves relacions internacionals i que al territori espanyol tindria un caire d'acció exterior autonòmica.

Si bé l'article 1.1 vol fer la distinció entre "política exterior i acció exterior", la redacció de l'articulat es confusa. Aquest article 1.1 diu que l'objecte de la llei és "regular l'Acció Exterior de l'Estat" i, seguidament, diu:

*2. Als efectes d'aquesta Llei s'entén per:*

*a) Política Exterior: el conjunt de decisions i accions del govern en les seves relacions amb altres actors de l'escenari internacional, amb l'objecte de definir, promoure, desenvolupar i defensar els valors i interessos d'Espanya a l'exterior.*

---

<sup>57</sup> SSTC 31/2010 i 80/2010.

*b)Acció Exterior de l'Estat: el conjunt ordenat de les actuacions que els òrgans constitucionals, les Administracions Públiques i els organismes, entitats i institucions d'elles dependents porten a terme a l'exterior, en el exercici de les seves respectives competències, desenvolupades d'acord amb els principis establerts en aquesta llei, en particular el de unitat d'acció a l'exterior, i amb observança i subjecció a les directrius, finalitats i objectius establerts pel Govern en el exercici de la seva competència de direcció de la Política Exterior [...].*

El Consell d'Estat, en el seu dictamen 394/2013, de 30 de maig, manifesta que la redacció de l'article 1.2 no s'ajusta a la interpretació manifestada pel Tribunal Constitucional a través de les seves sentències, per la qual cosa "resulta excessiva i precisa ser acotat". Conclou, aquest dictamen, dient que aquesta visió universalista de l'acció exterior "pot ser desmesurada i difícil d'atendre a la realitat" en incloure les actuacions de tots els òrgans constitucionals, administracions públiques, societats estatals, les fundacions públiques i les entitats consorciades. La llei, per tant, nega en la pràctica que les comunitats autònomes puguin portar a terme una acció exterior amb què estableixin els seus propis objectius, finalitats i prioritats. Això també vulnera la STC 31/2010, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, que si bé estableix amb el fonament jurídic 125

*[...] la possibilitat d'establir mesures que regulin i coordinin les activitats amb projecció externa de les comunitats autònomes, per evitar o solucionar eventuais perjudicis sobre la direcció i posada en execució la política exterior que correspon en exclusiva a l'estat [...]*

això no atorga a l'estat, tal com assenyalen els professors Pons Ràfols i Sagarra Trias<sup>58</sup>, que s'hagi de negar el caràcter polític de l'acció exterior autonòmica, tal com fa la LAESE.

---

<sup>58</sup> PONS RÀFOLS, X. i SAGARRA TRÍAS, E.: *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*. (art.) En: *Tribuna Internacional*. N. 8. Barcelona: Centre d'Estudis Internacionals, 2006.



La llei deixa, també, al govern central en una posició desencertada, ja que, per una banda el fa responsable de dirigir la política exterior, mentre per l'altra, el considera un subjecte, al igual que altres que actuen en l'exterior. Pel que fa, a les comunitats autònomes, la llei estableix límits a les seves actuacions a l'exterior a través de l'article 11.3, en dir:

*Les actuacions que es desenvolupin en l'exercici de la Acció Exterior no podran comportar, en cap cas, l'assumpció de la representació de l'Estat a l'exterior, la celebració de tractats internacionals amb altres Estats o organismes internacionals, la generació de obligacions o responsabilitats internacionalment exigibles a l'Estat, ni interferir en la Política Exterior que dirigeix el Govern. Correspon en qualsevol cas al Govern establir les mesures i directrius que regulen i coordinen les activitats en el exterior de les comunitats autònomes i Entitats que integren l'Administració Local amb l'objecte de garantir el compliment de lo establert en aquesta Llei [...]*

Seguidament, la llei vol supeditar les actuacions de les comunitats autònomes als instruments de planificació de nova creació, com són l'Estratègia d'Acció Exterior i el Informe Anual de l'Acció Exterior, a partir de l'article 14.1. que diu:

*El Govern, a través del Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació, en virtut de les competències que li atorga aquesta llei i en la forma prevista en els instruments de planificació regulats per ella, vetllarà perquè l'Acció Exterior en els seus diferents àmbits, entre ells es numeren en els articles 15 a 32 d'aquesta llei, es dirigeixi preferentment a les àrees o països que es consideren prioritaris pel compliment dels objectius de Política Exterior. Així mateix, podrà instar l'actuació dels òrgans, subjectes i actors en qualsevol altres àmbits que consideri convenients, per la consecució de les finalitats de la Política Exterior.*

És més, el contingut de l'Estratègia de l'Acció Exterior no està detallat, la qual cosa pot portar, fàcilment, a una extralimitació del govern espanyol en les seves competències, tal com senyala l'esmentat dictamen 394/2013 del Consell d'Estat, de 30 de maig, en dir:

*[...] l'actuació de les comunitats autònomes no s'ha d'entendre supeditada a qualsevol contingut d'aquells instruments, sinó tan sols circumscrita als que defineixin directrius d'actuació pròpies de la política exterior de l'Estat o que se incardinin en l'àmbit de les relacions internacionals d'Espanya.*

La llei també regula la celebració d'acords internacionals administratius i no normatius per part de les comunitats autònomes en l'article 11.4. Es pren com a punt de partida la gran quantitat de convenis, protocols, declaracions conjuntes, memoràndums d'entesa o *Memorandum of Understanding* (MOU), que s'han signat per entitats de caire territorial i que tenen unes característiques comunes: no produeixen efectes jurídics; no generen a l'estat obligacions internacionals jurídicament exigibles, i no suposen l'exercici de sobirania. A excepció dels convenis de cooperació transfronterera, que tenien una regulació específica, aquests altres convenis no venien regulats, si bé, en la pràctica existien de tres menes diferents: els signats amb altres entitats subestatal; els signats amb organitzacions intergovernamentals, amb personalitat jurídica internacional; i els acords signats amb Estats, ja que no existeix en el país una entitat territorial similar amb qui signar i, per raons del dret intern, s'ha de fer amb l'estat corresponent.

Aquest article estableix que el MAEC redactarà un informe previ i preceptiu vers qualsevol mena d'acord internacional que vulgui celebrar una comunitat autònoma, fent remissió a la legislació estatal, encarregada de regular aquests temes, actualment, per la Llei de Tractats i Altres Acords Internacionals. Igualment, en relació als viatges oficials dels òrgans constitucionals, les comunitats autònomes, les ciutats autònomes, les entitats que integren l'Administració Local i els organismes, entitats i institucions d'elles dependents mantindran informat, tal com estableix l'article 5.2 de la llei, al MAEC, de les propostes de viatges, visites, intercanvis i actuacions de projecció exterior. Aquest article va ser modificat en el tràmit parlamentari a petició del Partit Socialista, evitant que l'obligació de informar fos prèvia a les actuacions autonòmiques en l'àmbit de la Unió Europea. Per a la resta de viatges, l'esmena va excloure d'aquesta obligació els desplaçaments realitzats per funcionaris alts

càrrecs de les administracions territorials. El MAEC, a partir de la informació que rebí, podrà “informar i fer recomanacions motivades”, que la comunitat autònoma podrà o no atendre, atès que la llei no estableix sancions en cas de incompliment de la recomanació.

L'article 12 regula les oficines autonòmiques de representació a l'exterior atès que, a partir de la STC 165/1994, s'especifica la possibilitat que les comunitats autònomes creïn oficines a l'exterior per a l'exercici de les seves funcions autonòmiques, sense que aquestes tinguin l'estatut internacional, ni tinguin funcions estatals. En la pràctica, fins aleshores, les oficines a l'exterior de les comunitats autònomes eren de dues classes: delegacions oficials permanents, amb funcions de representació a l'exterior, denominades popularment com a “ambaixades”; i les oficines sectorials, especialitzades en la funció de promoció exterior. Aquesta situació va quedar regulada per la Llei 6/1997, de 14 d'abril d'Organització i Funcionament de l'Administració General de l'Estat, que va donar lloc a un gran desplegament per part de les comunitats autònomes. Segons dades del MAEC, l'any 2013 existien 166 oficines autonòmiques repartides per 36 països, si bé i de manera mediàtica interessada, semblava que tan sols Catalunya havia obert aquestes oficines.

L'estatut jurídic d'aquestes oficines va ser objecte d'una polèmica a partir de la regulació que va fer el Govern de Catalunya l'any 2003. El govern espanyol va presentar un conflicte positiu de competències contra dos dels articles que les regulaven, en considerar que envaïen competències en matèria de relacions internacionals, immigració i estrangeria i “trencava la uniformitat i la unitat de la representació espanyola a l'estranger”. L'any 2004, es van modificar alguns aspectes de la norma catalana per acord entre el govern espanyol i català.

Les oficines a l'exterior han de tenir l'autorització i el reconeixement de l'estat a on s'instal·len, autorització que ve condicionada per l'acord previ amb la representació oficial de l'estat espanyol, a través de l'ambaixada. Els funcionaris autonòmics no gaudeixen de l'estatut diplomàtic, com passa amb altres països, i són considerats com a ciutadans particulars pel govern espanyol, la qual cosa dificulta les seves tasques de representació institucional. La inclusió d'aquesta supervisió del MAEC, establerta per la llei és de dubtosa constitucionalitat, a més de no establir què passaria en cas de desobediència per part del govern autonòmic. En tot cas, la llei catalana d'Acció Exterior reafirma la seva autonomia establint que les delegacions de la Generalitat a l'exterior es creen i suprimeixen per decret del govern català.

## **b) La Llei de Tractats i Altres Acords Internacionals**

La Llei de Tractats i Altres Acords Internacionals, que va entrar en vigor el dia 18 de desembre de 2014, va derogar el Decret 801/1972, que era el que regulava a l'estat espanyol, fins aleshores, aquesta matèria. Es tractava d'un decret preconstitucional que s'havia de reformar necessàriament, per a adaptar-se a les noves situacions creades a partir de la publicació de la constitució. Al mateix temps, aquest àmbit estava regulat per les Convencions de Viena de Dret dels Tractats de 1969 i 1986, ambdues ratificades per Espanya, la normativa i la praxis internacional havien canviat substancialment, alhora que apareixien amb gran força les organitzacions internacionals i creixia el protagonisme dels ens subestats. No obstant els canvis que es van produir en l'ordenament internacional, continuava l'exigència i la voluntat d'assolir i de complir les normes internacionals, en què el paper dels tractats és fonamental. Van haver cinc intents fallits d'elaborar aquesta llei, concretament en els anys 1979, 1985, 1989, 1999 i 2011. La publicació de la llei va ser possible, en incloure el projecte en un marc de reforma legal més ampli, que incloïa la

publicació de la Llei d'Acció i Servei Exterior de l'Estat; però el context polític era clarament recentralitzador i de desconfiança cap a l'acció exterior dels ens subestatals, en especial de les comunitats autònomes amb una identitat nacional pròpia. La dinàmica política, clarament manifestada era harmonitzadora per a evitar el que es consideraven excessos principalment de Catalunya en acció exterior.

El Decret 801/1972 tan sols regulava l'activitat de l'Administració de l'Estat en matèria de Tractats internacionals, mentre que la Llei de Tractats i Altres Acords Internacionals és molt més àmplia. La llei regula els tractats internacionals i altres categories d'instruments, com són els acords internacionals administratius (AIA) i els acords internacionals no normatius (AINN). Al mateix temps, estableix el paper de les comunitats autònomes en aquests tres processos. Aquesta triple regulació va ser criticada per un sector important de la doctrina<sup>59</sup>. També va ser molt crítica la professora A. Mangas Martín, en la Comissió d'Assumptes Exteriors del Congrés de Diputats, on va qualificar aquesta llei com un error jurídic<sup>60</sup>.

El Consell d'Estat també va ser crític quan va dir que la llei tractava una tipologia incompleta, atès que deixava al marge alguns acords amb elements internacionals que es sostrauen expressament al Dret Internacional i és sometent al dret intern. Potser per això es va modificar l'avantprojecte de llei i es va incloure un nou incís establert en la definició d'acords internacionals administratius (AIA), establerta en l'article 2.b), en el que es concretava que aquests acords són també els celebrats per aquests mateixos òrgans, organismes o ens, quan es regeixen per un

---

<sup>59</sup> FERNÁNDEZ TOMÁS, A.: *Parliamentary control of the other International agreements act*. En: *Spanish Yearbook of International Law*. Vol. 18. 2014. Pàg 61 a 86.

<sup>60</sup> MANGAS MARTÍN A. en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Comissió 395, de 17 de setembre de 2013. Pàg. 29.

ordenament jurídic intern. Aquesta incorporació es podria considerar innecessària en poder-se deduir indirectament de l'esperit i la lletra inicialment proposada. El mateix Consell d'Estat assenyalava que existeixen alguns acords entre subjectes de Dret Internacional i un ens o organisme que no té subjectivitat internacional, cosa que no permetria la seva qualificació com a tractat internacional si es consideren les parts que el celebren, però que contenen drets i obligacions jurídiques assumides al marge de qualsevol tractat previ. Aquesta situació podria tenir cabuda en les categories de la llei i ser considerats veritables tractats internacionals en el sentit de l'article 2.d<sup>61</sup>.

Una altra de les qüestions que es van plantejar en els debats parlamentaris, va ser si era convenient que aquesta llei regulés les activitats de les comunitats autònomes en l'àmbit internacional, tenint present que no tenen capacitat jurídica internacional per a la celebració de tractats internacionals. Finalment, es va incloure un títol específic per a aquestes, però també per a altres administracions subestatales, considerant que el Tribunal Constitucional s'havia manifestat en el sentit que les comunitats autònomes poden participar en el procés d'elaboració d'un tractat, així com en la seva aplicació, sempre que es respecti la competència exclusiva de l'estat en matèria de relacions internacionals, en aplicació de l'article 149.1.3 CE.

La Llei 25/2014, de 27 de novembre de Tractats i Altres Acords Internacionals va ser aprovada per 295 vots a favor, 5 en contra i 10

---

<sup>61</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *La ley de tratados y otros acuerdos Internacionales: una nueva regulación para disciplinar una nueva práctica internacional difícil de ignorar*. En: *Revista Española de Derecho Internacional*. Vol. 76. Madrid. 2013. Pàg. 13 a 60.

abstencions. Es probable que aquesta majoria es degués al caràcter tècnic, i no de fons, de la llei.

El preàmbul de la llei assenyala la necessitat d'adaptar-se a la Convenció de Viena sobre el Dret dels tractats, de 23 de maig de 1969, que codifica amb vocació universal les qüestions essencials del procés de celebració i entrada en vigor dels tractats internacionals celebrats entre estats, així com la seva observança, aplicació i interpretació i a la Convenció de Viena sobre el Dret als tractats entre Estats i Organitzacions internacionals o entre Organitzacions internacionals, de 21 de març de 1986. Fins aleshores, al territori espanyol, l'única norma específica reguladora dels tractats era el Decret 801/1972, de 24 de març, sobre ordenació de l'activitat de l'Administració de l'Estat en matèria de tractats internacionals que, després de quasi quaranta anys, havia quedat obsolet, molt especialment, a partir de l'entrada d'Espanya en la Unió Europea i de la nova estructura territorial de l'estat. A més, l'entrada en vigor dels articles 56, 63.2 i 93 a 96 de la Constitució Espanyola de 1978, que regulen l'activitat exterior de l'estat en matèria de tractats internacionals, era incompatible amb el decret, de manera que l'apartat Tercer de la Disposició Derogatòria Única de la constitució, va acabar amb la vigència d'aquelles parts del decret (Títols V i VI) que eren incompatibles amb la Carta Magna. Fins llavors, aquest buit normatiu havia estat cobert per tres vies: les circulars i ordres ministerials, la interpretació del Tribunal Constitucional, la tasca assessora del Consell d'Estat i de l'Assessoria Jurídica Internacional del MAEC i dels jutges ordinaris.

El preàmbul continua dient que, sobre la base del principi d'autonomia de la voluntat, han sorgit noves formes d'acords i nous problemes d'aplicació, tal com acords internacionals administratius o la celebració d'acords internacionals no normatius, denominats "memoràndums d'entesa"

(*Memoranda of Understanding* - MOU) que instrumenten l'assumpció de compromisos polítics. Això no obstant, res impedeix que s'estableixin altres categories diferents a les regulades per aquesta llei i que es regeixin pel dret intern dels estats.

La pertinença d'Espanya a la Unió Europea ha tingut importants repercussions en l'àmbit de la celebració de tractats internacionals, atès que la Unió té personalitat jurídica pròpia i amplies competències en matèria exterior. Això implica la possibilitat de celebrar tractats internacionals amb tercers països i organitzacions internacionals. Aquesta mena d'acords vinculen no sols a la Unió Europea, sinó també als estats membres. A més, poden existir acords, en què, juntament amb la Unió Europea, participin els estats membres, si fan referència a competències compartides, sorgint la categoria especial dels acords "mixtes".

Aquest escenari exigia una actualització de l'instrument jurídic que regula l'activitat de l'estat en matèria de tractats internacionals i altres acords internacionals, la qual cosa s'ha fet amb l'esmentada llei de tractats i altres acords internacionals. El seu contingut s'articula al voltant de cinc grans títols. El Títol Primer estableix el contingut material de la llei, que inclou definicions dels principals conceptes en aquest àmbit. El nucli fonamental es desenvolupa amb el Títol II, sobre la competència per a la celebració i la celebració mateixa dels tractats internacionals, diferenciant, d'igual manera que ho fa la Convenció de Viena, de 1969 sobre el Dret dels Tractats, entre la representació internacional d'Espanya, i el procés de celebració, publicació i registre, l'execució i observança i l'esmena, suspensió i denuncia. Els dos títols següents es dediquen a la regulació de dues importants modalitats d'acords internacionals de rellevància creixent, que no tenen la naturalesa dels tractats internacionals: els acords administratius (Títol III) i els acords internacionals no normatius (Títol IV).



Finalment el Títol V regula la participació de les comunitats autònomes, tant pel que fa a la celebració dels tractats internacionals, com als acords administratius i acords no normatius. La llei acaba amb les corresponents disposicions addicionals, derogatòries i finals.

El capítol I del Títol I, fa referència a l'objecte i definicions, en dir que la llei té per objecte regular la celebració i aplicació per part d'Espanya dels tractats internacionals, els acords internacionals administratius i els acords internacionals no normatius definits en l'article 2 de la llei. És a dir que la llei regula tant els tractats, com els altres acords internacionals, de manera que aquesta dualitat és una de les seves importants aportacions. L'article 2 defineix la tipologia d'acords internacionals en definir:

*Tractat internacional, és un acord celebrat per escrit entre Espanya i altre u altres subjectes de Dret Internacional, i regit pel Dret Internacional, ja consti en un instrument únic o en dos o més instruments connexes i qualsevol que sigui la seva denominació.*

*Acord Internacional Administratiu, és el que es celebra per òrgans, organismes o ens de d'un subjecte de Dret Internacional competents per raó de la matèria, en que la celebració està prevista per un tractat que executa o concreta, que té un contingut habitual de naturalesa tècnica qualsevol que sigui la seva denominació i que es regeix pel Dret Internacional. No constitueix acord internacional administratiu el celebrat per aquets mateixos òrgans, organismes o ens si es regeixin per un ordenament jurídic intern.*

*Acord Internacional No Normatiu, és un acord de caràcter internacional no constitutiu de tractat ni d'acord internacional administratiu que es celebra per l'estat, el govern, els òrgans, organismes i ens de l'Administració general de l'Estat, les comunitats autònomes i Ciutats de Ceuta i Melilla, les Entitats Locals, les Universitats públiques i qualsevol altres subjectes de Dret públic amb competència, que conté declaracions de intencions o estableix compromisos d'actuació de contingut polític, tècnic, o logístic, i no constitueix font d'obligacions internacionals ni es regeix pel Dret Internacional.*

Seguidament, aquest mateix article defineix diferents conceptes de Dret Internacional com són: subjecte de Dret Internacional, plenipotència o plens poders, negociació, negociador, adopció, autenticació, rubrica, firma, firma *ad referendum*, intercanvi de instruments, entre d'altres.

El Capítol II fa referència a la capacitat per signar tractats internacionals, desglossant, detalladament, les del Consell de Ministres; del Ministeri d'Afers Exteriors i Cooperació; dels departaments ministerials; de la comissió interministerial de coordinació en matèria de tractats i altres acords internacionals; i de les comunitats autònomes, les ciutats de Ceuta i Melilla i les entitats locals. Vers aquestes últimes, el text diu:

*Les comunitats autònomes podran participar en la celebració de tractats internacionals. Així mateix, les comunitats autònomes i Ciutats de Ceuta i Melilla i les Entitats Locals podran celebrar altres acords internacionals en el marc de les competències que els atorguen els tractats internacionals, la constitució espanyola, els estatuts d'autonomia i la resta de l'ordenament jurídic, en els termes establerts en el Títol V d'aquesta Llei.*

El Títol II, en els seus articles del 8 al 37, regula els tractats internacionals, segons el que estableix el Conveni de Viena, de 1969, i segons la realitat legal i administrativa espanyola.

L'article 8 estableix que la denominació oficial de l'estat espanyol en els tractats internacionals serà la de "Regne d'Espanya", mentre que l'article 9 determina que serà el Ministre d'Afers Exteriors i Cooperació, a proposta del ministeri o ministeris competents per raó de la matèria, qui nomenarà els representants d'Espanya per a l'execució de qualsevol acte internacional relatiu a un tractat internacional.

L'article 8.3 segueix els criteris de la Convenció de Viena en el sentit que el Ministre d'Afers Exteriors i Cooperació podrà convalidar els actes relatius a la celebració d'un tractat que hagi fet una persona sense plenipotència. En canvi, no afirma el mateix vers la possibilitat establerta en el Conveni de Viena sobre el fet que la representació espanyola vingui determinada "per la pràctica seguida pels estats interessats" (art 7.2 CV69).

Els articles 11 a 14 regulen la participació d'Espanya en les diferents fases de la celebració dels tractats, sota al coordinació del ministeri d'Afers Exteriors i Cooperació, permetent la participació de qualsevol altre departament ministerial. Els articles 15 i 16 estableixen la competència del Consell de Ministres per a autoritzar tant l'aplicació provisional d'un tractat, com la manifestació del consentiment per a obligar-se. Vers la manifestació dels consentiments, s'imposa als negociadors espanyols l'obligació de no permetre una tipologia de manifestació del consentiment que impedeixi obtenir l'autorització parlamentària prèvia establerta en els articles 93 i 94.1. Així, serà necessari que la manifestació del consentiment sigui solemne, amb signatura i ratificació o figures equivalents, existint un temps entre una i altra autorització. La manifestació del consentiment ha d'anar acompanyada de les reserves i declaracions, en els termes en què hagi estat autoritzades per les Corts Generals, com exposa l'article 21. És a dir, que les Corts Generals, amés d' "autoritzar" la ratificació d'un tractat, tenen competència per decidir, a proposta del govern, sobre reserves i declaracions<sup>62</sup>.

Els articles 23 i 24 regulen la publicació íntegra, continuada i a temps dels tractats internacionals en el BOE. Els articles 36 i 37 estableixen les regles de competència en els supòsits d'esmena, denuncia i suspensió d'un tractat internacional. Vers l'aplicació dels tractats, l'article 29 estableix l'obligació de "tots els poders públics, òrgans i organismes de l'Estat" de respectar les obligacions dels tractats internacionals en vigor dels quals Espanya en formi part, establint la presumpció que els tractats són d'aplicació directa, tret que el seu text desprengui que aquesta aplicació

---

<sup>62</sup> SAURA ESTEPÀ, Jaume, en *Revista catalana de Dret Públic*, 19 desembre 2014.

queda condicionada a l'aprovació de lleis o disposicions reglamentaries pertinents, segons estableix l'article 30.1.

Quant al rang normatiu, els tractats internacionals estan per sobre de qualsevol altra norma de l'ordenament intern, a excepció de les normes de rang constitucional, seguint el criteri que estableix l'article 96 CE. Això no obstant, l'article 31 de la llei no desenvolupa una possible afectació constitucional dels tractats internacionals de drets humans en vigor i ratificats per Espanya segons l'article 10.2 CE.

La llei permet al Consell de Ministres autoritzar l'aplicació provisional dels tractats, sempre que no siguin els tractats als que es refereix l'article 92 CE, sinó els referits per l'article 94.1 CE, que no necessitaran d'autorització parlamentaria. Estableix expressament que, en cas de conflicte, els tractats internacionals prevaldran sobre qualsevol norma interna, tret que tinguin rang constitucional, en aplicació dels articles 95.1 i 96.1 CE. En l'ordenament jurídic espanyol els tractats internacionals – independentment de la seva tramitació per l'article 93, 94.1 o 94.2 CE– tenen un rang supralegal, però infraconstitucional. Això s'explica en lògica interna i no de sistema internacional: la primacia del Dret Internacional sobre el dret intern fa que un estat no pugui ratificar un tractat contrari a la seva constitució –per això en alguns països s'estableix el control previ de constitucionalitat sobre els tractats en dubtes de constitucionalitat–, i en cas d'un tractat en vigor contrari al text constitucional, l'estat el retiri o canviï la constitució. En el cas espanyol, va haver aquest control previ, però es va retirar, al considerar que era una ingerència no desitjada del poder executiu sobre el poder legislatiu.

L'aplicació provisional dels tractats va ser una de les qüestions més debatudes en el tràmit parlamentari. Es plantejava establir un temps limitat

per a aquesta aplicació provisional. La raó era que en els tractats previstos en els articles 93 i 94.1 CE és necessita, amb caràcter previ, l'autorització de les Corts Generals i això quedaria desvirtuat en el cas que es fes l'aplicació provisional del tractat. L'excepcionalitat d'aquesta figura no sembla que pugui plantejar dubtes sobre la seva utilització<sup>63</sup>. Algun sector doctrinal<sup>64</sup> considera encertada aquesta prerrogativa del govern, ja que no es dóna un xec en blanc, sinó que l'aplicació provisional s'exclou en aquells tractats que impliquin una atribució de l'exercici de competències derivades de la constitució (art. 15.2 de la Llei). Segons estableix la Llei, el Ministeri de Presidència ha de informar d'immediat a les Corts Generals de l'autorització feta pel govern (art. 15.2). L'autorització de l'aplicació provisional requereix que s'especifiquin els motius i la raó de la urgència. Si es tracta de tractats inclosos en l'article 94.1 CE, les Corts Generals poden rebutjar l'aplicació provisional. En realitat, amb aquesta Llei s'ha consolidat una pràctica que es venia fent servir durant anys, amb independència del color polític que estigués al govern.

Els articles 38 a 42 regulen els acords internacionals administratius en cinc capítols. Aquests, fan referència explícita al fet que poden celebrar aquests acords els òrgans, organismes i ens de les administracions públiques. En canvi, no la fan a les comunitats autònomes, però aquestes també poden celebrar aquesta classe d'acords, atès que són també administració pública i, així ho permet l'article 52 d'aquesta Llei. De fet, l'article 38 estableix que a més del necessari castellà, l'acord es pot redactar en qualsevol de les altres llengües cooficials de les comunitats.

---

<sup>63</sup> Esmena 115 del Grup Socialista.

<sup>64</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *La ley de tratados y otros acuerdos Internacionales: una nueva regulación para disciplinar una nueva pràctica internacional difícil de ignorar.*

La llei regula els acords internacionals administratius (AIA) com una segona modalitat d'acord internacional, al igual que ho és el tractat. Es regeix pel Dret Internacional i pot donar lloc a obligacions jurídiques, després que es publica al Boletín Oficial del Estado, i com tal forma part de l'ordenament jurídic intern<sup>65</sup>. El Consell d'Estat<sup>66</sup> va considerar que el concepte establert en la llei és molt restrictiu i pren com a punt de partida l'Informe de l'Advocacia General de l'Estat de 2003, en què els acords internacionals administratius es consideren acords conclusos per òrgans de l'administració o ens infraestatals, que tenen com objectiu la cooperació cultural, tècnica, econòmica i l'ajuda humanitària. Aquesta definició és molt ampla i podria incloure, també, els acords no normatius. Aquests AIA no estan sotmesos a control parlamentari, ja que tan sols han d'estar subjectes a l'informe previ de l'Assessoria Jurídica Internacional del Ministeri d'Afers Exteriors i al fet que siguin publicats al BOE.

Una altra qüestió és el fet que la llei no diu res vers el rang que tenen aquests acords dins del sistema de fons de l'ordenament intern espanyol. Des del punt de vista extern els AIA poden generar obligacions jurídiques internacionals, però des de el punt de vista intern no està clar el seu posicionament, atès que estan fora del control parlamentari en aplicació dels articles 93 i 94.1 CE. La resposta podria ser atorgar-los-hi un rang supralegal, considerant que se sustenta en un tractat internacional, aquest sí amb caràcter de prevalença sobre la llei dins de l'ordenament intern.

---

<sup>65</sup> La publicació en el BOE d'un tractat internacional és, de fet, un requisit per a l'eficàcia de la norma en tant que dóna publicitat de la mateixa, però no de validesa. Un tractat internacional ratificat és obligatori per a l'estat espanyol, encara que no estigui publicat al BOE; la manca de publicació farà que no sigui exigible el seu compliment, però no afecta a l'obligació assumida per l'estat. Per tant, un tractat no publicat suposarà, de facto, un incompliment internacional de l'estat.

<sup>66</sup> Dictamen de 3 d'octubre de 2013.

Els Acords Internacionals No normatius neixen amb la voluntat expressa de no generar drets i obligacions jurídiques, ni donar lloc a responsabilitat jurídica de cap mena. Aquests acords resten al marge de la Convenció de Viena i dels treballs de la Comissió de Dret Internacional. Només estan sotmesos a l'actuació de bona fe i poden generar obligacions polítiques o morals.

La signatura d'aquests acords requereix l'informe previ i preceptiu de l'Assessoria Jurídica Internacional del MAEC, que determinarà la seva autèntica naturalesa jurídica. És un únic tràmit requerit, encara que pot haver, també un informe del Ministeri d'Hisenda, si l'acord implica un compromís financer. Aquests acords no necessiten ser comunicats al Consell de Ministres ni, tampoc, a les Corts Generals, a no ser que segons l'article 40 de la llei, per la seva importància o extensió ho aconsellin. És necessària la seva publicació en el BOE, però tan sols a efectes de publicitat.

L'últim títol està dedicat a les comunitats autònomes, ciutats i ens locals. El primer capítol, per mitjà de l'article 49, regula el dret, establert a la constitució espanyola, a demanar l'obertura de negociacions i a formar part de la delegació espanyola que negociï un tractat internacional, sempre que l'objecte del tractat sigui sobre matèries de la seva competència o d'interès específic. En tots dos casos, el govern central ha de decidir, motivadament, sobre les peticions presentades. Segons Jaume Saura Estepà<sup>67</sup>, atès que no es reconeix un dret subjectiu de les comunitats autònomes, sembla que no cabria un recurs, atesa una eventual negativa del govern a iniciar les negociacions sol·licitades, o sobre tot, a permetre la participació

---

67 SAURA ESTEPÀ, Jaume, op. cit., en *Revista catalana de Dret Públic*.

autonòmica en les delegacions negociadores. En canvi l'obligació de informar, establerta a l'article 50 de la llei, sí que es planteja com a urgent per part del govern central; tant pel que fa a les negociacions en curs, el que permet a les comunitats autònomes fer observacions; com respecte als tractats conclusos.

Una de les novetats més importants de la llei és la de regular per mitjà d'un títol el paper de les comunitats autònomes. Preveu la possibilitat que aquestes puguin demanar al govern l'apertura de negociacions per a celebrar tractats que tinguin per objecte matèries de la seva competència o interès. Aquest haurà de motivar la resolució final (art. 49) i haurà de informar a les comunitats sobre els tractats que afectin a les seves competències o interessos (art. 50.1). Les comunitats autònomes podran fer les observacions que considerin pertinents vers els tractats i l'estat haurà de motivar la seva resposta (art. 50.2). A més, podran demanar-li de formar part de la delegació que negociï un tractat, si afecta a les seves competències o interessos i el govern haurà de motivar la seva resposta (art. 51). La llei estableix, per mitjà d'una disposició addicional, la participació dels representants bascos i de Navarra en la delegació que negociï un tractat que afecti als drets històrics. També, preveu la possibilitat que les comunitats autònomes celebrin AIA i AINN.

El segon capítol d'aquest Títol fa referència a la celebració d'acords internacionals; administratius, en l'article 52; i no normatius, en l'article 53. Els acords internacionals administratius es remetran al Ministeri d'Afers Exteriors i Cooperació abans de la seva signatura, per recavar un informe de l'Assessoria Jurídica Internacional. Aquest mateix informe s'exigeix pels acords no normatius signats per ens descentralitzats, la qual cosa no succeeix en el cas que el signatari formi part de l'administració central de



l'estat, el que fa pensar en la desconfiança en la descentralització de l'estat.

## **1.4.- L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA DE 1979**

### **1.4.1. La configuració de les bases de l'autonomia**

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979 fou una llei orgànica promulgada el dia 18 de setembre de 1979, que atorgava a Catalunya un règim d'autonomia. Era la norma institucional bàsica de Catalunya, d'acord amb el que estableix el Títol VIII de la constitució espanyola. Va ser redactat durant la transició espanyola i reflexa l'esperit polític d'aquella època.

L'estatut definia, en 57 articles, els drets i deures dels ciutadans de Catalunya, les institucions polítiques catalanes, les seves competències, les relacions amb l'estat espanyol i el finançament de la Generalitat de Catalunya. Estava estructurat amb un preàmbul, cinc títols, set disposicions addicionals i vuit de transitòries. Els cinc títols estaven repartits de la següent manera: el Títol Preliminar; el Títol Primer, de competències de la Generalitat; el Títol Segon, de la Generalitat, dividit en quatre capítols; el Títol Tercer, de finances i economia i el Títol Quart, sobre la reforma de l'estatut.

En primer lloc direm que el text del preàmbul de l'Estatut de 1979 és quasi idèntic al projecte elaborat per l'Assemblea de Parlamentaris Catalans, que estava integrada pels diputats i senadors escollits en les primeres eleccions democràtiques, de 15 de juny de 1977. Els Parlamentaris van redactar aquell preàmbul després que es conegués el text constitucional i es van esforçar, perquè cap de les seves manifestacions pugés ser declarada inconstitucional. És per això que el text resultant va ser acceptat

per la Comissió Constitucional del Congrés, sense importants modificacions, tret de l'eliminació del fet que l'estatut era conseqüència de l'autodeterminació del poble català<sup>68</sup>. Pel que fa a la resta del preàmbul, contenia diverses declaracions fruit del consens, entre les que es destaquen les següents, corresponents als paràgrafs 1 i 6 del Preàmbul:

*En el procés de recuperació de les llibertats democràtiques, el poble de Catalunya recobra les seves institucions d'autogovern [...] La llibertat col·lectiva de Catalunya troba en les institucions de la Generalitat el nexa amb una història d'afirmació i respecte dels drets fonamentals i de les llibertats públiques de la persona i dels pobles; història que els homes i dones de Catalunya volen continuar per fer possible la construcció d'una societat democràtica avançada.*

*[...] la llibertat col·lectiva de Catalunya troba en les institucions de la Generalitat el nexa amb una història d'afirmació [...] que els homes i dones de Catalunya volen continuar.*

*[...] el dret inalienable de Catalunya a l'autogovern.*

Es declara que l'estatut és l'expressió de la identitat col·lectiva de Catalunya i es té en compte la composició de la societat catalana, cosa que fa quan parla de tots els que viuen, resideixen i treballen a Catalunya. S'expressa la solidaritat de Catalunya amb la resta de nacionalitats i regions de l'estat, una solidaritat que

*[...] és la garantia de la autèntica unitat de tots els pobles d'Espanya.*

Declara, així mateix, que

*en aquesta hora solemne en què Catalunya recupera la seva llibertat, és necessari fer un homenatge a tots els homes i dones que han contribuït a fer-ho possible.*

---

<sup>68</sup> Les modificacions que es van fer van ser: En el punt cinquè, on deia "per tots els que viuen i treballen a Catalunya" es va afegir, darrere de la paraula viuen, la paraula resideixen; i, en el punt setè, el text original deia: "per fidelitat a aquests principis i per fer realitat el dret inalienable de Catalunya a l'autogovern, els Parlamentaris catalans aproven, el poble català confirma i les Corts Generals ratifiquen el present Estatut", mentre que el text resultant deia, "els parlamentaris catalans proposen, la Comissió Constitucional del Congrés acorda, el poble català confirma i les Corts Generals ratifiquen el present Estatut". Aquesta important modificació donava un tomb a l'essència del que s'havia plantejat des de Catalunya, de manera que l'estatut no era obra de l'autodeterminació del poble català, sinó una concessió de l'estat espanyol.

reconeixent que la recuperació de l'autonomia era fruit d'un procés històric i d'una llarga lluita.

### **a) Catalunya com a nacionalitat**

L'Estatut d'Autonomia de 1979, defineix Catalunya com una nacionalitat que s'havia constituït com a comunitat autònoma. Existeixen diverses definicions del terme nacionalitat, derivada de la paraula llatina *natio* o nació. El concepte nacionalitat pot tenir una doble condició: la col·lectiva, d'un grup o la individual. En castellà aquesta paraula, fins fa poc, es definia en funció de la condició legal individual, mentre que en català, sempre ha expressat una aspiració a un reconeixement de col·lectivitat, a més de la condició individual.

El concepte de nacionalitat a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979 està molt lligat al mateix de l'article 2 de la constitució espanyola, que diu:

*La Constitución se fundamenta en la disoluble unidad de la Nación española, patria común e indisoluble de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas.*

Aquest article és confús i contradictori i expressa les dificultats del procés de la transició política espanyola. Dit això, s'ha de reconèixer la importància del fet que, per primera vegada en la història del constitucionalisme espanyol, s'hagués incorporat el concepte de nacionalitat, ja que implicava el reconeixement de la plurinacionalitat de l'estat. Aquesta idea, juntament amb, el dret d'autogovern estan continguts al Títol Preliminar, cosa que fa que gaudeixin d'una especial protecció vers una possible reforma constitucional. Igualment, el constituent va marcar en

el seu articulat una diferencia notable entre el concepte de nacionalitat i el concepte de regió, donant a la primera una qualificació afegida<sup>69</sup>.

El terme “nacionalitat”, en la constitució, tampoc implica ni el reconeixement d'estructures d'estat pròpies, ni l'acceptació explícita del dret d'autodeterminació. Així, a l'estat-nació espanyol, hi ha una sola sobirania (la nacional, que resideix en el poble espanyol) i un sol poder constituent. És més, el únic terme que té significat com element plena i profundament polític d'estat és el de nació, referit a la nació espanyola. Constituïts els territoris en comunitats autònomes, segons les previsions del Títol VIII, aquestes tenen caràcter d'estat, com a part de l'ordenament i així ho ha interpretat el propi Tribunal Constitucional<sup>70</sup>.

Hi ha alguns autors que consideren que les nacionalitats i les regions són els subjectes del dret a l'autonomia i ho poden fer complint les previsions del Títol VIII de la constitució<sup>71</sup>, mentre que d'altres les consideren

---

<sup>69</sup> RIBO, Rafael: *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Vol. I*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 1979. Pàg. 78 i ss.: *El reconeixement de la nacionalitat a l'article 2 CE no afecta a la nacionalitat espanyola, condició legal individual [...] hi ha una sola condició legal, corresponent a l'Estat-nació, independentment de les qualificacions que es deriven dels estatuts d'autonomia en l'àmbit territorial on s'apliquen (com la condició política dels catalans, de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, 6.1); i* SOLE TURA, J.: *Nacionalidades y Nacionalismos en España*. Madrid: Alianza, 1985. Pàg. 23: *Al hablar de “nación” me referiré por lo tanto al tipo de formación social que tiene por ámbito un Estado y al hablar de “nacionalidad” me referiré a la que tiene por ámbito otro tipo de poder político como una Comunidad Autónoma en el caso de España [...] esta es la distinción política que el artículo 2 de la Constitución realiza.*

<sup>70</sup> STC 32/81: *El término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política de la Nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones.*

<sup>71</sup> ENTRENA CUESTA, R.: *Nacionalidades* (art.). En: GARRIDO FALLA, F.: *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas, 1995. Pàg. 46: *Las nacionalidades no tienen facultades de determinación porque formen parte de la Nación espanyola soberana.*

subjectes d'autonomia amb un dret previ (natural o històric) que la constitució reconeix, en compte d'atorgar<sup>72</sup>.

El Títol VIII de la constitució permet que el desenvolupament de les comunitats autònomes es faci per mitjà dels seus respectius estatus, que poden adoptar la definició que creguin adient, de nacionalitat o regió. La utilització del concepte de nacionalitat, vinculat al dret a la autonomia, és una innovació que va fer l'ordenament espanyol durant l'època de la transició, si bé la diferencia entre nacionalitat i regió no té virtualitat política alguna.

No obstant tot això, existeixen notables diferències entre les comunitats autònomes. La constitució espanyola no estableix quines són regió o nacionalitat més enllà d'allò establert per l'article 2. En tot cas, es van preveure diverses vies d'accés a l'autonomia, algunes relacionades amb raons històriques, segons van establir les disposicions transitòries 2a i 4a. Tanmateix, al començament, es van establir diversitats competencials, especificitats lingüístiques i culturals i diferències institucionals, les quals es podrien haver consolidat, si no s'haguessin universalitzat algunes previsions, com les de l'article 152 CE.

El terme nacionalitat es va començar a fer servir en els textos polítics i de pensadors catalans a partir del s. XIX, des de diverses posicions ideològiques, encara que el punt àlgid arribarà a començaments del s. XX,

---

<sup>72</sup> GONZALEZ CASANOVA, J.A.: *Las Comunidades Autònomas en la Constitución española de 1978*. En: *La Constitución Española de 1978 y el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati, 1983. Pàg. 45 i ss.

amb els escrits d'autors com Rovira i Virgili<sup>73</sup> i Prat de la Riba<sup>74</sup>, que s'expressen en termes com “nacionalitat és una unitat de cultura i civilització”.

Encara a finals del s. XIX, però, és quan comencen a aparèixer els texts de reivindicació política-jurídica que fan servir el concepte de nacionalitat des de la vessant col·lectiva. Aquests escrits manifesten una clara voluntat de pacte entre dos unitats polítiques, Espanya i Catalunya. Ara bé, quasi sempre la resposta que rep Catalunya és administrativa, uniforme i rebaixant el sostre de les seves reivindicacions. En aquest sentit, Gerpe Landin<sup>75</sup>, diu que

*Catalunya va cedir la seva sobirania a canvi d'un reconeixement de la seva personalitat diferenciada dins de l'estat espanyol.*

En els debats sobre el redactat de l'article 1 del projecte d'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979, es va fer palesa tota la controvèrsia vers la utilització dels conceptes nació, realitat nacional o nacionalitat, que per M. Moreta eren conceptes sinònims. Per la seva part, M. Roca i Junyent va voler incloure en el text el terme nació cosa que va ser rebutjada, entre altres raons, com va dir J. Solè Tura, perquè no seria acceptat a Madrid. En el torn de replica E. Martin Toval va manifestar que “una nacionalitat en la constitució és una nació”.

El redactat final del projecte establí que Catalunya era una “realitat nacional” i que, segons E. Martin Toval, aquest terme indicava la pluralitat

---

<sup>73</sup> ROVIRA I VIRGILI, A.: *Formació històrica de la nacionalitat catalana*. En: *El nacionalisme català*. Barcelona: Minerva. Pàg. 29 i ss.

<sup>74</sup> PRAT DE LA RIBA, E.: *La nacionalitat catalana*. Barcelona: Ediciones 62, 1978. Pàg. 66.

<sup>75</sup> GERPE LANDIN, M.: *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya i l'Estat integral*. Barcelona: Ediciones 62, 1977. Pàg. 291.

nacional. Es van oposar a aquesta terminologia L. Lopez Rodo i H. Barrera, des de plantejaments totalment oposats. S'ha de dir, que en l'article primer de l'Estatut de 1932 es deia que

*Catalunya es constitueix en regió autònoma dins de l'estat espanyol, d'acord amb la constitució de la República i el present estatut.*

El projecte d'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979 va entrar en la Comissió Constitucional, per a la seva negociació, a la qual es van expressar tres "motius de desacord". En els tres, es va manifestar el temor que el concepte "realitat nacional" volia dir nació i, per tant, sobirania. UCD manifestava que la sobirania resideix en el poble, el Partido Aragonés Regionalista (PAR) considerava que era una expressió equívoca que podia dur a la "sobirania nacional" i Blas Piñar manifestava que aquest concepte violava la constitució.

La Comissió Constitucional, finalment, va rebutjar el terme "realitat nacional", que va ser substituït pel terme nacionalitat. Aquest canvi va ser considerat com una diferencia reductora del text, tal com assenyala el Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya, *Estudi Jurídic del Projecte d'Estatut d'Autonomia*, d'octubre de 1979, en el punt 2.2:

*[...] hem de remarcar el fet de reconèixer Catalunya com nacionalitat –encara que la terminologia de Sau "realitat nacional" fos més emfàtica–, i el manteniment del concepte d'accés a l'autogovern (art. 1.1).*

El terme "nacionalitat", d'aquesta manera, quedava immers en una ambigüïtat calculada, simultàniament en l'article 2 de la constitució i en l'article 1 de l'estatut, amb conseqüències nefastes, per les interpretacions

restrictives que se han anat desenvolupant des de la transició fins a l'actualitat<sup>76</sup>.

## **b) L'Autonomia de Catalunya**

Ni la constitució, ni l'estatut defineixen, de forma explícita, el concepte d'autonomia, per la qual cosa, s'ha de cercar, com a referència, entre les definicions que ens venen de la doctrina o del Tribunal Constitucional. No obstant això, aquesta indefinició normativa permet plantejar que l'autonomia està lligada a la descentralització política d'un estat compost. La diferència rau en com s'aplica aquesta autonomia, variant entre els diferents models, i es determina en funció del contingut, de les distribució de competències de les entitats autònomes, en la pròpia tradició d'autogovern i en el procés polític.

En el debat constituent, hi havia diferents punts de vista sobre la forma en què s'havia d'articular territorialment l'estat espanyol, des de la simple descentralització administrativa, passant pel el regionalisme, el federalisme, fins la confederació. Tanmateix, es tenia la consciència que hi havia una diferència important de voluntat d'autogovern entre els diferents territoris de l'estat espanyol. Mentre que en algunes zones de l'estat espanyol, tan sols, aspiraven a una certa descentralització

---

<sup>76</sup> RIBÓ, Rafael: *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Volum I*. Pàg. 88: *La problemàtica es pot sintetitzar en la resolució política de reconeixement constitucional de l'Estat, encara que directament no tingui virtualitat política [...] Seria un contrasentit que, mitjançant propostes polítiques tendencialment uniformadores, es ignorés per complert el contingut de l'article 2 CE [...] el terme nacionalitat pot agafar un altre contingut, diferent a l'actualment vigent, si alguna vegada es reforma la Constitució en el que respecta el Títol VIII... així es com serien abordable proposicions de constitucionalització d'un Estat federal, que òbviament, també tindrien que modificar altres parts de la Constitució, com la referent al Senat, per transformar-lo en una cambra federal.*



administrativa, a Catalunya i Euskadi hi havia una urgència històrica per a assolir la seva autonomia.

L'opció d'un sistema general d'autonomies no escollida atenent a una voluntat general d'autogovern dels territoris, sinó a l'elecció d'un model d'estat que evités els problemes que es van patir durant la Segona República, a causa de sistemes especials d'autonomia, i que, al mateix temps, suposés una forma democràtica de govern. Això va portar a que en la constitució s'establissin diferents vies per a l'accés a l'autonomia, entre les que destaquen les que van utilitzar Catalunya i Euskadi, com a conseqüència de l'existència de factors lingüístics, culturals i forals.

Majoritàriament, la doctrina es manifesta en el sentit que la constitució espanyola no va crear les comunitats autònomes ni, tampoc, va crear l'estat autonòmic. El que va fer la constitució és configurar el marc general, establint principis, procediments i límits, deixant opcions polítiques obertes sobre la futura creació de les autonomies; no quedant clar si tot el territori es configuraria en comunitats autònomes o si tindrien potestat legislativa, fins l'aprovació dels estatuts. La delimitació de cada comunitat autònoma, la via per la qual assoliria l'autonomia i el nivell competencial, quedaven a la voluntat de cada Comunitat, si bé dins d'uns determinats límits. No obstant això, la constitució establia unes clàusules de tancament en l'article 144, amb la finalitat que les Corts poguessin organitzar de manera coherent tot el sistema, en cas que fos necessari<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> AJA FERNANDEZ, E.: *El concepto de Autonomía*. En: *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Volum I. Pàg. 100 i ss.: *L'ajornament de les decisions del constituent va ser fruit del consens constitucional, que impedia, amb risc de la seva ruptura, concretar algunes opcions, però va respondre sobre tot a una voluntat conscient de donar a les pròpies CCAA la decisió del seu territori, les seves institucions i competències, que es fixarien al mateix temps que es creava la Comunitat [...] Aquesta manera de procedir, encara que va rebre en el seu moment dures crítiques de la*  
105

El principi dispositiu, que estableix el Títol VIII, va quedar esgotat en el procés estatuent, i va desaparèixer materialment després de la creació de les institucions autonòmiques, a més que es van tancar, com si no haguessin existit, les possibles vies alternatives per al desenvolupament d'aquest títol. En definitiva, a partir d'aquell moment, els estatuts d'autonomia van adquirir una posició única en l'ordenament jurídic, atès que van fixar la configuració de les comunitats autònomes i del propi estat.

Els estatuts són la norma institucional bàsica de les comunitats autònomes i compleixen una autèntica funció constitucional en la determinació de la distribució de competències. Igualment, els estatuts determinen les competències de les comunitats autònomes alhora que ho fan, també, amb les de l'estat, en virtut del principi residual de l'article 149.3 CE, quan afirma que

*La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado.*

Aquesta posició dels estatuts com a font del Dret ha dut al concepte de "Bloc de Constitucionalitat", integrat per la constitució, els estatuts i altres lleis expressament designades per la constitució o els estatuts per tal de fixar els sistemes competencials. Es tracta d'un concepte expressament reconegut pel Tribunal Constitucional i per la doctrina.

L'herència del centralisme anterior va frenar la dinàmica autonòmica amb importants repercussions jurídiques. En primer lloc, es van mantenir

---

*doctrina, presentava avantatges indubtables [...] evitava que les posicions enfrontades sobre l'exacta delimitació de les CCAA i les seves competències [...] repercutissin negativament en el referèndum d'aprovació de la Constitució, com podia haver ocorregut si aquesta hagués determinat el mapa autonòmic. En segon lloc, respecte a la majoria de CCAA amb menys tradició o voluntat autonòmica, era més democràtic i realista deixar a elles mateixes la tasca de la seva autodefinició.*

institucions que no encaixaven amb la nova estructura de l'estat, com ara la figura del Governador civil, o l'actual funcionament del Senat, atès que no és realment una cambra de representació de les comunitats autònomes. En segon lloc, les repercussions, especialment, vers la interpretació del principi de supletorietat del dret estatal, han permès a l'estat legislar en matèries que, en principi, són competència de les comunitats autònomes i, portades a l'extrem, podrien suposar la negació de competències de les comunitats autònomes de la seva distribució. De fet, el funcionament d'aquest principi supletori, hauria de variar a mesura que les comunitats autònomes haguessin anat exercint competències legislatives, substituint les anteriors lleis estatals, cosa que no s'ha produït en tota la seva intensitat. No obstant això, existeix un nucli conceptual, acceptat majoritàriament per la doctrina, i reconegut pel Tribunal Constitucional. Es tracta dels principis informadors de l'ordenament jurídic que participen de la força normativa de la constitució respecte al reconeixement constitucional de l'autonomia<sup>78</sup>. A més, els estatuts completen la constitució, ja que sense ells es impossible determinar les competències i la configuració de les institucions de les comunitats autònomes.

El principi d'autonomia és bàsic i de gran importància, tal com s'aprecia pel seu reconeixement en el Títol Preliminar de la constitució, per la protecció que li atorga l'article 168 CE i pel seu desenvolupament en el Títol VIII. La garantia constitucional, que s'estén a la posició dels estatuts en l'ordenament, fa que el principi d'autonomia no pugui ser modificat per qualsevol norma, excepte una reforma de la constitució que requeriria el consens entre l'estat i la comunitat autònoma.

---

<sup>78</sup> STC de 2 de febrer de 1981.

L'autonomia com a principi constitucional es desenvolupa amb altres principis subordinats, de més concreció, com són el principi dispositiu per l'assumpció de competències pels estatuts (art. 147.2.d CE), el principi d'autoorganització de les institucions econòmiques (art 147.2.c) o el principi d'autosuficiència financera de les CC.AA. (art. 156.1 CE). Aquest valor informador general del principi d'autonomia va ser explícitament reconegut pel Tribunal Constitucional<sup>79</sup>. És a dir, que el principi d'autonomia regeix la activitat de les comunitats autònomes igual que ho fa amb les actuacions de les institucions centrals de l'estat.

El principi autonòmic divideix el poder en sentit vertical, al igual que el principi tradicional de divisió de poders, legislatiu, executiu i judicial, ho fa en el sentit horitzontal. El principi autonòmic estableix dues instàncies de poder: el central i l'autonòmic i la constitució estableix els mecanismes per a la comunicació entre aquestes dues instàncies, la qual cosa fa, en principi, funcionar correctament l'estat compost espanyol. Aquests mecanismes són de tres classes:

- La distribució de competències i les tècniques de integració competencial, per mitjà de legislació bàsica de l'estat i lleis de desenvolupament de les comunitats autònomes, així com els mecanismes per resoldre conflictes de competències.
- Les institucions de participació o d'integració de les comunitats autònomes en les decisions generals de l'estat, com són la iniciativa legislativa de les comunitats autònomes (art 87.2 CE), la iniciativa autonòmica per a la reforma constitucional (art. 166 CE), la parcial

---

<sup>79</sup> STC 35/1982: [...] determina implícitamente la forma compuesta de estado, en congruencia con lo cual han de interpretarse todos los preceptos constitucionales (FJ 2). En el mateix sentit, la sentència de 28 de juliol de 1981 diu: [...] no puede hacer olvidar que la Constitución es la norma suprema del Estado como totalidad y que, en consecuencia, sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad.

representació en el Senat (art. 69 CE) o la planificació econòmica (art. 131 CE).

- Les tècniques de col·laboració per a l'exercici de les competències respectives de l'estat i de les comunitats autònomes, com són els convenis i acords entre comunitats autònomes (art. 145.2 CE), que també es poden subscriure amb l'estat.

D'aquestes formes de relacionar-se, se'n deriven tres principis que venen regulats en l'article 2 de la constitució: unitat, autonomia i solidaritat. El principi autonòmic és el resultat de la unitat de l'estat i de l'autonomia i la solidaritat de les comunitats autònomes.

El principi d'unitat és totalment diferent en l'estat unitari i l'estat autonòmic, ja que en aquest últim, unitat no és sinònim d'uniformitat. Per alguns autors el principi d'unitat compleix la funció de limitar l'autonomia, al igual que l'autonomia és el límit de la unitat. La STC 27/1987, de 27 de febrer, diu, en el fonament jurídic 2, que

*[...] dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no cabe deducir de la Constitución que en todo caso corresponda a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias en régimen de estricta y absoluta separación. Por el contrario, la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran... permite, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las CCAA, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus respectivos intereses les corresponden.*

El principi de solidaritat està molt lligat al principi autonòmic, ja que els efectes dels dos no actuen separatament, atès que ambdós busquen el correcte funcionalment de l'estat. El principi de solidaritat actua com a límit negatiu modulant l'exercici de les competències pròpies, sense prohibint-ne l'exercici, per a evitar perjudicis a altres instàncies de l'estat o a les comunitats autònomes.

El Tribunal Constitucional reconeix el caràcter polític de l'autonomia espanyola<sup>80</sup>. El poder legislatiu de les comunitats autònomes es basa en el seu caràcter polític i no sols administratiu. Així, les institucions de les comunitats autònomes, actuen complint totes les funcions d'un sistema polític, ja que exerceixen funcions legislatives, reglamentaries, administratives i actuen sota el control del parlament, escollit en les eleccions, responent al sistema de separació de poders i de col·laboració de funcions.

Les primeres sentències del Tribunal Constitucional, configuraven l'autonomia en contraposició al concepte d'autarquia, de manera que la diferencia entre ambdues estava en què les comunitats autònomes podien aprovar lleis, mentre que les autarquies només disposaven de facultats administratives. Aquesta potestat legislativa indica un grau superior d'autogovern, el que dóna a les comunitats autònomes una configuració política, juntament amb la possibilitat, no sols d'aprovar lleis, sinó de crear el seu propi ordenament jurídic, diferenciat del de l'estat. La principal conseqüència és que les relacions jurídiques es produeixen entre ordenaments jurídics a més d'entre normes<sup>81</sup>.

Una altre de les característiques essencials lligades al principi d'autonomia és el caràcter territorial de les comunitats autònomes. El Tribunal Constitucional, en sentència de 14 de juliol de 1981, definia de les comunitats autònomes com "corporaciones públicas de base territorial i de naturaleza política". D'aquí se'n desprèn que són totalment diferents a les

---

<sup>80</sup> Sentència del Tribunal Constitucional, de 2 de febrer de 1981: [...] *son entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa.*

<sup>81</sup> GARCIA ENTERRIA, E.: *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, 1979. Pàg. 250 i ss.: [...] *el concepto de autonomía se refiere, pues, primeramente a la potestad reconocida a ciertos entes de dotarse a sí mismos de un ordenamiento jurídico.*

entitats institucionals que, només, tenen les finalitats establertes per llei. Aquesta sentència també establia el límit de l'activitat de les comunitats autònomes, situat en el desenvolupament dels drets fonamentals, que corresponia a l'estat, si bé aquesta línia de pensament va ser modificada, posteriorment, pel mateix tribunal que, igualment, va establir la possibilitat que desenvolupessin orientacions polítiques pròpies<sup>82</sup> en tots els àmbits de les seves competències<sup>83</sup>.

Aquestes orientacions es desenvolupen amb relació a la participació de les comunitats autònomes en les decisions generals, que s'ha anat ampliant progressivament, ja que, en un primer moment, les mateixes comunitats autònomes s'hi van oposar, en virtut de la teoria dels interessos respectius. Així, les comunitats autònomes han anat participant progressivament més en la definició de polítiques que no es poden aprovar separatament, ja que correspon decidir-les de manera conjunta. Les decisions conjuntes s'adopten en les instàncies de representació de les comunitats autònomes, a partir de les tècniques jurídiques de col·laboració. Ara bé, és l'estat qui té la competència sobre allò que afecta l'interès general i la seva definició li correspon en exclusiva quan així ho determina la constitució (arts. 150.3 i 155 CE).

---

<sup>82</sup> Sentència del Tribunal Constitucional, de 28 juliol de 1981, FJ 5: *La fijación de estas condiciones básicas (por el Estado) no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario.*

<sup>83</sup> STC 35/1982: *La reserva estatal impide, no ya que la Comunidad Autónoma pueda asumir competencia sobre la materia reservada, sino también que pueda orientar su autogobierno en razón de una política propia acerca de ella [...] cuando por el contrario, la reserva estatal es solo de ciertas potestades correspondiendo otras a las Comunidades Autónomas que deseen asumirlas, éstas, en el ejercicio de su autonomía, pueden orientar su acción de gobierno en función de una política propia sobre esa materia, aunque tal acción de gobierno no puede hacer uso sino de aquellas competencias que específicamente les estén atribuidas.*

### c) L'Estatut com a norma jurídica

La naturalesa de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979 venia definida en els articles 147 CE i 1.1 EAC, en dir que és “la norma institucional bàsica”, el que tanca la porta al debat de si es tracta d'una norma regional o estatal i, al mateix temps, marca el seu posicionament en el sistema de fonts del Dret. Al igual que tots els aprovats per la via de l'article 151.2 CE, es va redactar en virtut d'un procediment pactat i es va aprovar com a llei per les Corts Generals, ja que en aquell moment encara no existien els parlaments territorials. Era una norma sancionada i promulgada pel Rei, i catalogada com a llei orgànica, que és una categoria reservada en exclusiva a l'estat. De fet, si no s'hagués produït l'acord, que senyala l'article 151.2.2, el projecte s'hauria tramitat com a projecte de llei davant les Corts Generals<sup>84</sup>. En ser aprovat com a llei estatal, va significar el reconeixement de la unitat de l'ordenament estatal, estructurat per la supremacia del text constitucional, que és interpretat pel Tribunal Constitucional alhora que era la norma institucional bàsica de la comunitat autònoma de Catalunya. Formalment no es pot dir que l'estatut fos una llei pactada, però si no hagués hagut aquest “pacte” hagués estat molt difícil posar en marxa el nou sistema que s'estava desenvolupant durant la transició espanyola. En definitiva, l'estatut formalment era una llei estatal impregnada per la naturalesa del procediment pactat per a la seva elaboració i també pel procediment especial per a la seva reforma.

L'article 81 de la constitució defineix els estatuts com a lleis orgàniques. No obstant això, són atípiques atenent al procediment especial

---

<sup>84</sup> MUÑOZ MACHADO, S. *Derecho público de las Comunidades Autónomas. Vol. I.* Madrid: Civitas, 1982. Pàg. 284: *El Estatuto como ley estatal, forma parte del ordenamiento del Estado, y en cuanto que permite la emergencia de un ordenamiento secundario, es la norma de cabecera del mismo.*



d'elaboració (art. 151.2 CE) i reforma. En ser d'una llei reforçada, l'estat no te competències per modificar-la per mitjà d'una altra llei orgànica i cal a un procediment pactat, complex i exclusiu<sup>85</sup>.

L'Estatut de 1979 estava subordinat a la constitució, si bé tenia una relació de separació competencial, vers les lleis estatals, i de superioritat, vers les lleis autonòmiques. La sentència del Tribunal Constitucional, de data 4 de maig de 1982 diu que

*El Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto, sino que continúan siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste, a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma.*

Aquest posicionament del Tribunal Constitucional determinava la manca de potestat constituent de l'estatut, quedant vinculat jeràrquicament a la constitució.

Quant a la relació entre estatut i lleis estatals, si aquestes desenvolupaven temes reservats a la competència estatutària, violaven la constitució en no respectar el repartiment competencial establert en la Carta Magna. En sentit contrari, l'estatut tampoc podia extralimitar-se en el seu contingut. La

---

<sup>85</sup> TORNOS MAS, J.: *El Estatuto de Autonomía como norma jurídica*. En: *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Catalunya, Vol. I*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 1990. Pàg. 124: *La expresión del artículo 81, según el cual –son leyes orgánicas las que aprueban los Estatutos de Autonomía–. Cabría pensar que se ha tratado de introducir un doble momento: la aprobación del Estatuto y la ley que convierte este texto normativo en ley orgánica. La realidad, sin embargo, es que tal distinción no existe. El artículo 151.2 prevé un trámite único que tiene como resultado la aprobación de una ley orgánica, sin que pueda encontrarse una ley independiente de aprobación. Esta identidad refuerza el carácter de ley estatal, negando que exista una ley autonómica, el estatuto, que se integra en el ordenamiento estatal a través de una ley orgánica de artículo único. No hay pues diferencia entre el Estatuto y la norma que lo integra, si bien debe admitirse que la confusa redacción de la CE 81 debe tener su base en el carácter atípico del proceso de elaboración del Estatuto.*

declaració d'inconstitucionalitat de la llei serà el mecanisme de garantia de la relació competencial en cas de no respectar el “bloc constitucional” o per modificar una llei orgànica al marge del procediment establert.

Hi havia, també, una relació jeràrquica entre l'estatut i la legislació autonòmica. Si bé, l'estatut no era una norma jeràrquicament superior, en sentit absolut, ja que la seva força per modificar una norma oposada, el que es denomina com a jerarquia, estava limitada pel principi competencial, el que es denomina com a reserva estatutària. La via per declarar que una llei autonòmica és contrària a l'estatut, era el recurs regulat a l'article 28.2 de la LOTC. És a dir, la relació entre l'estatut i la llei autonòmica estava modulada per el principi de competència. La jerarquia tan sols indica la possibilitat de declarar la nul·litat d'una llei autonòmica, dictada per un organisme competent en oposició al contingut de l'estatut.

L'article 147 CE determina el contingut mínim de l'estatut, completat per altres normes constitucionals: arts. 3.2, 44.2, 69.5, 143.1, 145.2, 149.3, 151.2, 156.2, i les disposicions addicionals primera i quarta.

Amb la seva interpretació, el Tribunal Constitucional ha completat el contingut d'allò que es denomina com a reserva estatutària<sup>86</sup>. Al marge del contingut de l'article 147 CE, hi havia altres matèries que es van incorporar a la norma institucional bàsica, com eren les que regulaven la llengua,

---

<sup>86</sup> Sentència del Tribunal Constitucional, de 5 d'agost de 1983: No cabe deducir que toda ley estatal que pretenda delimitar competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sea anticonstitucional por pretender ejercer una función reservada al Estatuto. La reserva que la Constitución hace al Estatuto en esta materia no es total o absoluta; las leyes estatales pueden cumplir en unas ocasiones una función atributiva de competencias –leyes orgánicas de transferencia o delegación–, y en otras una función delimitadora de su contenido, como ha reconocido este Tribunal en reiteradas ocasiones.

veïnatge, organització territorial, règim jurídic, finances, economia, entre d'altres. No obstant el caràcter de llei orgànica reforçada que tenia l'estatut, existia un límit competencial, ja que, en cas contrari, suposaria bloquejar l'activitat del parlament català. D'aquesta manera, la regulació dels temes que no fossin bàsics per l'organització de Catalunya es reservava al parlament i a l'alternança política, atenent al principi democràtic.

Un altre plantejament és si l'estatut es podia equiparar a una llei orgànica d'atribució extraestatutària de competències. És a dir, que si l'estatut assumia una sèrie de competències, en virtut de l'article 147 CE, i al mateix temps, una llei orgànica, en virtut de l'article 150.2 CE, podia transferir noves competències a una comunitat autònoma, en aquest cas es podia deduir que l'estatut, quant a llei orgànica podia ampliar el seu sostre competencial. Dit això, s'ha de tenir present, que l'estatut havia de respectar el marc establert a l'article 149 CE i que la llei a la que es refereix l'article 150.2 CE havia de ser una llei estatal.

El control de la constitucionalitat de l'estatut estava atribuït al Tribunal Constitucional, tal com estableix l'article 161.a CE, en dir que aquest té el coneixement dels recursos contra: "leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley". Igualment l'article 27.2.a LOTC diu que són susceptibles de declaració de inconstitucionalitat "los Estatutos de Autonomía y demás leyes orgánicas".

L'article 32.2 LOTC intentava resoldre els problemes que es plantejaven vers la legitimitat per plantejar el recurs de inconstitucionalitat. Segons aquest article, quan hi havia activitats que violaven l'estatut, podien plantejar aquest recurs els òrgans col·legiats executius i l'assemblea de la comunitat autònoma. En aquest sentit, el redactat exposa que

*[...] leyes y disposiciones o actos con fuerza de ley del estado puedan afectar a su propio ámbito de autonomía.*

S'aprecia que el recurs és possible, tan sols, en el cas que la violació provingui d'una llei estatal, però res diu sobre si la violació prové de la mateixa comunitat autònoma. En aquest cas, no es pot recorre a l'article 32.2 LOTC, sinó al Consell de Garanties Estatutàries.

#### **d) La Generalitat de Catalunya**

L'article 1.2 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979 exposava que

*La Generalitat és la institució en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya.*

i l'article 29.1 que

*La Generalitat està integrada pel Parlament, el President de la Generalitat i el Consell Executiu o Govern.*

Durant el procés d'elaboració de l'Estatut d'Autonomia de 1979, la redacció d'aquests dos articles va ser poc discutida i van donar lloc a poques esmenes. La raó, segons J. Solé Tura<sup>87</sup>, van ser els antecedents històrics i l'article 152.1 CE, en què s'establia un marc institucional bàsicament coincident amb el marc històric de l'autonomia catalana de 1932.

El significat principal de l'article 1.1 era polític. El concepte Generalitat expressava que Catalunya era una autonomia política, però que encarnava una institució tradicional, abolida per règims centristes i dictadures. Simbolitzava la continuïtat històrica de Catalunya com entitat política diferenciada i era l'expressió d'una legitimitat basada en la tradició. Especificava que el marc concret en el qual Catalunya, com a nacionalitat, accedia a l'autogovern, el de la comunitat autònoma, definit per el Títol VIII

---

<sup>87</sup> SOLÉ TURA, J.: *La Generalidad*. En: *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Catalunya*. Vol. I. Pàg. 142 i ss.

de la constitució espanyola, i era la forma del poder polític públic, en el sentit de l'article 9 CE, essent una de les formes específiques amb què Catalunya col·laborava en organitzar territorialment l'estat espanyol, en el sentit de l'article 137 CE.

Catalunya, al igual que el País Basc i Galícia es definien en els seus estatuts com a nacionalitats de manera directa. Igualment, l'article 1 de l'Estatut de 1979 distingia clarament entre Catalunya, com a nacionalitat, i la Generalitat, com a institució amb què s'organitzava políticament l'autogovern. El president es definia com a President de la Generalitat, no de Catalunya com a nacionalitat o poble, segons els articles 29 i 36 EAC. El mateix feia la Llei catalana 3/1982, de 23 de març del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat.

Aquestes formules no tenien efectes jurídics específics, però si que afectaven directament a un tema clau del sistema autonòmic, la legitimació de les institucions i la jerarquització de cada una d'elles vers la resta. La relació entre el concepte de Generalitat i el de nacionalitat era equivalent a la relació entre la nació i l'estat, salvaguardant el concepte jurídic de sobirania.

Les institucions que formaven la Generalitat eren el Parlament, el President de la Generalitat i el Consell Executiu o Govern. Aquestes institucions tenien una funcions diferents però, també, una representativitat diferent. El Parlament era l'única institució que representava al poble català, segons establia l'article 30.1 EAC. El President no era el representant directe del poble, sinó el representant amb més rang de la institució política en què s'organitzava la autonomia.

En el procés d'elaboració de l'Estatut d'Autonomia de 1979, dos partits parlamentaris, el PSUC i Esquerra Republicana, van proposar que el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya fos una de les institucions de la Generalitat, sense èxit, de manera que l'article 29.1 no incloïa aquesta figura. No obstant això, l'Estatut de 1979 feia referència a altres institucions específiques, que eren òrgans de coordinació entre la Generalitat i el Govern, com és la Junta de Seguretat, descrita a l'article 13.6 i 7, o eren òrgans que derivaven dels òrgans pròpiament integrants de la Generalitat, com eren el Síndic de Greuges, de l'article 35, i la Sindicatura de Comptes, de l'article 42. El Tribunal Superior de Justícia, ni en formava part de la Generalitat, ni de cap de les seves institucions integrants<sup>88</sup>.

#### **e) L'ordenament lingüístic**

La llengua catalana va deixar de ser la llengua oficial de Catalunya, des de la Promulgació del Decret de Nova Planta, fins a la Constitució de 1979, quan va ser, de nou, reconeguda a través de l'article 3, amb l'excepció d'un curt període, entre els anys 1932 a 1939. L'article 3 de l'Estatut de 1979 estava molt lligat al text de l'article 3 de la constitució. La Carta Magna espanyola cita o regula la realitat plurilingüística en el preàmbul, en els

---

<sup>88</sup> SOLÉ TURA, J.: *La Generalidad*. En: *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Catalunya*. Vol. I. Pág. 147: *A pesar de que en el Estatuto de 1932 la intervención de la Generalitat en la configuración y funcionamiento del Tribunal y el nombramiento de sus integrantes era substancialmente superior a la actual, hay que decir que desde el punto de vista orgánico, la relación entre la Generalidad como institución y el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña no es muy distinta de la que había entre la Generalidad y el Tribunal de Casación de Cataluña en el Estatuto de 1932, en el sentido de que tanto en un caso como en otro el Tribunal no formaba ni forma parte de la Generalidad como órgano y materia y mantiene la dependencia respecto de las instituciones del sistema judicial en el conjunto del Estado. Tanto en el Estatuto de 1932 como en el actual el organismo judicial específico de Cataluña era y es considerado, pues, como la forma concreta que adopta en Cataluña la organización general y unitaria del sistema judicial español y no como una parte integrante de la Generalidad institucional.*

articles 3, 20.3, 148.1.17 i en la Disposició Final. L'article 3 de la estableix de manera global l'estructura lingüística de l'estat en dir:

*1) El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.*

*2) Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.*

*3) la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección.*

Els altres articles fan referència a qüestions com el foment de l'ensenyament de la llengua a les comunitats autònomes, la llengua en els mitjans de comunicació o la publicació de la constitució en diferents llengües.

La constitució no determina quines són les altres llengües del territori espanyol, tasca que correspon als estatuts, però no permet que cap llei estatal o autonòmica pugui determinar la oficialitat de una llengua, tal com va passar a la constitució republicana de 1931. Tot i així, no totes les llengües que es parlen al territori espanyol han estat reconegudes com a llengües oficials, com és el cas de l'aranès, que no va ser reconeguda com a llengua oficial de Catalunya a l'Estatut de 1979.

El paràgraf primer de l'article 3 de l'Estatut de 1979 deia que la llengua pròpia de Catalunya era el català. Aquest redactat no existia a l'Estatut de 1932. El reconeixement del català com a llengua pròpia sorgeix per primera vegada a l'Estatut Interior de Catalunya, de 25 de maig de 1933, que seria adoptat a l'avantprojecte d'estatut que va elaborar la Comissió dels Vint, a Sau. En el debat al Congrés dels Diputats, va haver diversos motius de desacord amb el redactat d'aquest article, entre els que destaquen el presentat pel diputat Piñar Lopez, que plantejava que la llengua castellana fos considerada també com a pròpia de Catalunya

*[...] para alcanzar la plena igualdad idiomática a que se refiere el párrafo tercero deben equipararse en su calificación, como propios y oficiales, el catalán y el castellano.*

Les conseqüències jurídiques d'establir el català com a llengua pròpia de Catalunya són diverses: que fos la única forma oficial en els topònims, la prevalença del text català en las lleis del Parlament de Catalunya o ser considerat el text autèntic en cas de discòrdia amb el text castellà. En ser el català la llengua pròpia, havia d'estar especialment protegida i estimulat el seu ús. Així, el Decret 107/1987, de 13 de març, preveia l'ús prioritari del català en l'administració de la Generalitat. Aquest decret va desenvolupar el que establia l'article 5.1 de la Llei 7/1983, de 18 d'abril de Normalització Lingüística, que diu que

*[...] el català com a llengua pròpia de Catalunya, ho és també de la Generalitat.*

L'adopció d'aquestes mesures d'ús preferent del català, no podien sobrepassar els límits constitucionals, de manera que s'havia de respectar el dret que tenia el ciutadà de fer servir també la llengua castellana.

El paràgraf segon de l'article 3 de l'Estatut de 1979 va donar pas a què el català fos el mitjà de comunicació entre els poders públics de Catalunya, a més de mitjà vàlid per a relacionar-se entre ciutadans i administració. Aquest criteri va ser ratificat per la Llei de Normalització Lingüística que va decretar:

*Les manifestacions de pensament o de voluntat i els actes orals o escrits, públics o privats [...] a Catalunya [...] si són expressats totalment o parcialment en llengua catalana i produeixen tots els seus efectes jurídics.*

El català no era la única llengua oficial a Catalunya, també ho era el castellà, com exposava l'article 3.1 CE. Les diferències entre les dues llengües eren notables, ja que el castellà era oficial per ser-ho a tot l'estat espanyol, en canvi el català ho era per ser la llengua de Catalunya, segons



l'article 3 de l'Estatut de 1979. Es va plantejar, si l'extensió de l'oficialitat ho era per criteris territorials o ho era també per la naturalesa dels poders públics. Vers la llengua castellana no va haver acord, per raó de les diverses interpretacions que es donava al concepte d'estat en la constitució, com que es podria considerar que el castellà, a Catalunya, només seria oficial en els òrgans perifèrics de les institucions generals o centrals, entenent el concepte d'estat en un sentit estricte; o des d'una interpretació amb una vessant amplia, el castellà seria oficial, juntament amb el català, en qualsevol àmbit. El Tribunal Constitucional es va pronunciar sobre aquestes qüestions i va considerar que l'únic criteri delimitador de la oficialitat era el territori, tant pel castellà com per a les altres llengües. Com a resultat, les conseqüències jurídiques havien de ser les mateixes per a les dues llengües.

En el marc competencial d'aquest article 3 de l'estatut, es va publicar la Llei, 7/1983, de 18 d'abril de Normalització Lingüística, que és la norma més important per regular el fet plurilingüístic, sense la possibilitat d'invasió de competències per part de l'estat, ja que la Generalitat era la titular de la competència<sup>89</sup>.

## **f) L'organització territorial de Catalunya**

La Disposició Transitòria Tercera, apartat sisè de l'Estatut de 1979, va establir que a partir de l'entrada en vigor de l'estatut, els pressupostos de

---

<sup>89</sup> STC 74/1989: *Tal compatibilidad ha de articularse de modo tal que ni la competencia autonómica de normalización lingüística pueda convertirse en un expediente que, enervado el orden constitucional de competencias, habilite a la Comunidad Autónoma para regular, so capa de actuaciones de política lingüística, materias reservadas al Estado ni, tampoco, como reverso de lo anterior, las competencias sectoriales del Estado convertirse en un obstáculo que bloquee o vacíe la competencia que sobre la normalización lingüística tiene la Comunidad Autónoma.*

les diputacions provincials s'integrarien al de la Generalitat. El mateix criteri es va seguir en la Disposició Transitòria Sisena amb relació a tots els serveis de les diputacions, amb aquesta com a titular de la representació als efectes de l'article 141.2 de la constitució, apartat vuitè, ratificat per l'apartat setè de la mateixa disposició transitòria en dir que la Generalitat havia d'assolir amb caràcter definitiu i automàtic, sense solució de continuïtat, els serveis que ja haguessin sigut traspassats des de el 29 de setembre de 1977.

La organització territorial de Catalunya venia regulada en tres apartats de l'article 5 de l'Estatut de Catalunya de 1979. L'ordenament territorial regulat a l'estatut estava constituït per comarques i municipis. Els redactors de l'estatut no van incloure la província, seguint el criteri dominant a Catalunya en aquella època. L'article 5 establí:

*1.- La Generalitat de Catalunya estructurarà la seva organització territorial en municipis i comarques; també podrà crear demarcacions supracomarcales.*

*2.- Així mateix podran ser creades agrupacions basades en fets urbanístics i metropolitans i altres de caràcter funcional i amb fins específics.*

*3.- Una Llei del Parlament regularà la organització territorial de Catalunya d'acord amb el present estatut, tot garantint l'autonomia de les diferents entitats territorials.*

*4.- Allò que estableixen els apartats anteriors s'entendrà sense perjudici de l'organització de la província com a entitat local i com a divisió territorial per a l'acompliment de les activitats de l'Estat, de conformitat amb allò que preveu els articles 137 i 141 de la Constitució.*

Aquest article atorgava a la comarca la qualitat de ser un dels pilars de l'administració local, per a alguns, amb un caràcter institucional; a diferència amb el que va passar a la Generalitat republicana, que la va considerar com a una demarcació territorial. En l'àmbit del Dret comparat, mentre que, a Catalunya, la comarca es va constituir com a entitat local territorial necessària, a la resta d'estatuts de l'estat espanyol només es plantejava com a possibilitat.

L'estatut també va regular la província, en l'apartat quart, després de tancar l'estructura de l'organització territorial amb els tres apartats anteriors, cosa que fa pensar que la seva regulació tenia per objecte, simplement, adaptar-se al que pogués dir la normativa estatal.

Les agrupacions basades en fets urbanístics i metropolitans, regulades en l'apartat segon de l'article 5, tenien una caràcter forçós, sense que es pogués determinar si eren municipis o comarques. En tot cas, eren entitats locals que no havien de tenir, per força, naturalesa territorial. Aquestes, tenien un caràcter dispositiu, de manera que podrien ser creades, si era necessari, en algun moment, corresponent la decisió al legislador català<sup>90</sup>. L'estatut atorgava a la Generalitat de Catalunya la competència per crear, modificar o suprimir àrees metropolitanes, consistents en agrupacions forçoses de caràcter local, naturalesa i regulació a disposició de la Generalitat, sense perjudici de les bases estatals. Les agrupacions; de caràcter funcional, amb fins específics i sense caràcter territorial; també venien regulades en el mateix apartat. Aquest article 5 seria, posteriorment, desenvolupat per la Llei catalana 8/1987, de 15 d'abril Municipal i de Règim Local de Catalunya, complementada per les Lleis 5, 6 i 7, de 4 d'abril, que establien disposicions vers les diputacions provincials, l'organització comarcal i la conurbació urbana de Barcelona.

### **g) Les competències de la Generalitat**

La regulació de les competències és la clau de l'autonomia, que depèn de la forma i de la consistència dels poders, així com dels àmbits en què es projecten. Les competències de la Generalitat van néixer i es van

---

<sup>90</sup> STC 179/1985.

consolidar amb l'Estatut de 1979, atès que era l'instrument que preveia la constitució per a aquesta tasca, amb caràcter general. El traspàs de serveis que es va produir com a conseqüència d'això, només, tenia un caràcter instrumental, sense que els acords poguessin crear o destruir titularitats. Ni la constitució, ni l'estatut permetien als legisladors estatals o els autonòmics modificar-les, excepte per via de reforma estatutària o per las vies extra-estatutàries previstes, tant en la constitució com en l'estatut. Aquestes competències eren indisponibles<sup>91</sup>. Amb l'estatut subordinat a la constitució, les normes estatutàries, en especial les regles competencials, s'interpretaven i s'aplicaven conforme a la Carta Magna, que contenia les regles específiques que així ho establien, de la mateixa manera que amb altres casos en què no havien previsions concretes o quan es feien remissions de la constitució a l'estatut. Les competències que els estatuts atorgaven a les comunitats autònomes, eren tancades, al marge de les que es poguessin delegar, en virtut de l'article 150 CE. Les competències no atribuïdes de manera expressa a la comunitat autònoma continuaven en el marc de l'estructura estatal, segons estableix l'article 149.3 CE.

El Títol Primer de l'Estatut de 1979 establia una regulació detallada de les competències de la Generalitat. Una lectura de totes les normes evidencia la combinació de diferents criteris, el que fa que el resultat fos molt complex.

---

<sup>91</sup> STC 26/1982: *El carácter indisponible de las competencias constitucionales, cuya distribución entre el estado y las Comunidades Autónomas responde a la forma de organización territorial del estado configurada por la Constitución y que no puede verse alterada por la pasividad temporal de cualquiera de los entes interesados frente al indebido ejercicio de sus competencias por parte del otro*" i STC 11/1984, de 2 de febrero "la indisponibilidad de las competencias hace imposible entender que la tácita aquiescencia de su titular a un acto ajeno que las desconozca o vulnere pueda ser entendida como renuncia de manera que esa misma competencia pueda ser por tanto reivindicada en el futuro, en los plazos y en la forma que la LOTC establece, con ocasión de cualquier otro acto que implique u ejercicio, aunque este nuevo acto no sea sino derivación o consecuencia de aquel frente al que no se reaccionó oportunamente.

Una primera classe de competències eren les exclusives, regulades a l'article 25.2 de l'estatut, que implicava l'atorgament a la Generalitat de totes les potestats públiques en determinades matèries i, en cas de conflicte amb l'estat, prevalia el dret autonòmic. Un segon grup eren les competències compartides, regulades a l'article 10 de l'estatut en dir:

*[...] en el marc de la legislació bàsica de l'estat i, si s'escau, en els termes que aquella legislació estableixi, correspon a la Generalitat el desenvolupament legislatiu i l'execució de les matèries següents.*

Finalment, l'article 11 de l'estatut regulava les funcions administratives i normatives d'organització de la Generalitat.

La potestat més important de les entitats autònomes era la legislativa, que era una autèntica novetat de la constitució i donava pas a una nova estructura de l'ordenament jurídic. No obstant això, la constitució no té una declaració expressa vers aquesta potestat legislativa, si bé es troben alguns indicis en els articles 152 i 153 CE. Contràriament, l'Estatut de 1979 tenia una sèrie d'articles que ho establien de manera clara i contundent<sup>92</sup>. De tot això, se'n desprèn que les normes que emanaven de la Generalitat

---

<sup>92</sup> Art. 25.2 EAC1979: *[...] en l'exercici de les seves competències exclusives correspon a la Generalitat, segons s'escaigui, la potestat legislativa, la potestat reglamentaria i la funció executiva, inclosa la inspecció.* Art. 10: *en el marc de la legislació bàsica de l'Estat, si s'escau, en els termes que aquella legislació estableixi, correspon a la Generalitat el desenvolupament legislatiu i l'execució de les matèries següents.* Art 33: *exerceix la potestat legislativa mitjançant l'elaboració de lleis. Aquesta potestat només serà delegable en el Consell Executiu o Govern en termes idèntics a aquells per al supòsit de delegació de les Corts Generals al Govern estableixen els articles 82, 83 i 84 de la Constitució.* L'art. 32 regulava el procediment legislatiu. Art. 40: *[...] estaran excloses del recurs contenciós administratiu i només estaran sotmeses al control de llur constitucionalitat exercida pel Tribunal Constitucional;* Disposició Transitòria Segona: *[...] mentre les Corts Generals no elaboraran les lleis a les quals es refereix aquest Estatut, i el Parlament de Catalunya no legislarà sobre matèries de la seva competència, continuaran en vigor les actuals lleis i disposicions de l'Estat que es refereixen a les esmentades matèries, sens perjudici que llur desenvolupament legislatiu si s'escau, i llur execució, siguin efectuats per la Generalitat en els supòsits així previstos en Aquest estatut.*

tenien el caràcter de lleis, des de el punt de vista tècnic, atès que eren producte de l'òrgan dotat de poder legislatiu, amb la mateixa qualitat que les lleis estatals, segons establia el procediment previst. A més, tenien força de llei, subordinades a la constitució, amb una posició jeràrquica vers altres normes subordinades, com els reglaments. Les lleis autonòmiques no podien ser conegudes pels tribunals ordinaris, però sí pel Tribunal Constitucional, amb el mateix tracte que les lleis estatals, segons estableix l'article 153 CE.

Des de la vessant material, tenien la mateixa capacitat de renovació que les lleis estatals, a *sensu contrario* d'allò que establia la Disposició Transitòria Segona. Una llei autonòmica no derogava una llei estatal, sinó que aquesta deixava de ser aplicable a Catalunya pel fet d'entrar en vigor la llei autonòmica, per la seva condició de força de llei, essent aplicable la llei estatal com a dret supletori.

La llei autonòmica tan sols podia ser derogada per una altra llei autonòmica, o per lleis estatals, sempre que estiguessin en el marc a la competència del legislador estatal que incidia en matèries de competència autonòmica. S'exceptuava el cas de les lleis-marc, segons preveuen l'article 150.1 CE i l'article 28.2 EAC, ja que en tractar-se de matèries de competència estatal, desenvolupades per legislació autonòmica, estaven sotmeses a controls i directrius més intensos.

Els articles 25.2 i 10 EAC regulaven la potestat reglamentaria de la Generalitat, al igual que fa l'article 153 CE. Aquesta potestat reglamentaria ho era, només, en els casos en què la Generalitat tingues la capacitat legislativa de les competències exclusives i compartides, ja que les competències d'execució de la legislació de l'estat les continuava tenint l'Administració General de l'Estat.

La Generalitat també tenia funcions executives, tal com assenyalaven els articles 10, 11, 25.2 i 37 EAC i l'article 152 CE, enteses com a funcions d'administrar. No obstant això, l'estat es reservava alguna facultat d'alta inspecció en els àmbits del treball i de l'ensenyament, entre altres. Aquestes activitats estatals i autonòmiques podien donar lloc a conflictes de competències. En aquest sentit, segons estableix l'article 161.1.c CE, el Tribunal Constitucional es competent per conèixer

*[...] los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas o los de estas entre sí.*

L'objecte del conflicte és sempre un acte o una norma de rang inferior a la llei, atès que si es tractes d'una llei, s'hauria de plantejar recurs de inconstitucionalitat.

## **h) El Dret català**

L'estructura normativa autonòmica és complexa, en especial pel que fa a l'atribució de competències entre l'estat i les comunitats autònomes, atès que existeix un sistema de doble llista –articles 148 i 149.1 CE– amb una clàusula de tancament vers la prevalença i supletorietat de l'estat –article 149.3 CE–, amb la possibilitat de transferència de matèries de titularitat exclusiva de l'estat –article 150.2 CE. Aquesta estructura permet la creació d'un ordenament jurídic autonòmic i, en conseqüència, d'una activitat normativa de la Generalitat.

Les competències assolides per l'Estatut de 1979 eren exclusives (arts. 9 i 12), de desenvolupament legislatiu i d'execució (arts. 10, 13 i 24) i d'execució de la legislació estatal (art. 11). No obstant això, no hi ha una norma clara que assenyalï sobre quines matèries s'apliquen la potestat legislativa i reglamentaria o la potestat executiva de la normativa estatal, en aplicació de l'article 25 EAC. Ha estat la interpretació de doctrina la que ha manifestat que si la norma fa servir el concepte de competència

exclusiva ho fa en sentit genèric i global, entesa com a producció normativa de caràcter legislatiu i reglamentari propi de la Generalitat en el marc establert per la constitució i l'estatut. De la mateixa manera, es pot interpretar que l'article 26 de l'Estatut de 1979 no definia el concepte de Dret català, sinó que es referia, seguint el criteri de la Disposició Transitòria Segona de l'estatut, a determinar l'aplicació preferent del dret propi de Catalunya, entès com el conjunt normatiu produït pel poder legislatiu i executiu de Catalunya, essent d'aplicació les lleis i disposicions de l'estat mentre que el Parlament de Catalunya no legislés vers matèries de la seva competència.

Seguint la distinció tradicional entre Dret públic i Dret privat, l'estatut considerava dret públic tota aquella matèria susceptible de legislació o regulació pels organismes catalans estatutàriament competents, amb independència que s'hagi legislat o regulat el contingut de la matèria corresponent. Vers el Dret privat, es reconeixia com a tal, aquell que ja existia en el moment de l'entrada en vigor de la constitució i de l'estatut, el que es denominava com a Compilació del Dret Civil, essent aquell que tingués per objecte la matèria civil atribuïda per la constitució i l'estatut. En aquest sentit, el Dret Civil català derivava de la competència per raó de la matèria, encara que en aquell moment aquesta matèria no hagués estat desenvolupada normativament. Igualment, no tot el Dret públic o privat que s'aplica a Catalunya pot ser considerat com a Dret català, ja que hi ha matèries que són competència de l'estat que s'apliquen a Catalunya.

L'article 26 de l'estatut establia una regla d'aplicació preferent a Catalunya del Dret català en relació a qualsevol altre dret, amb una regla de supletorietat del Dret estatal. Aquesta fórmula no resulta tan senzilla com sembla, ja que existeixen unes relacions summament complexes entre l'estat i Catalunya.



El criteri de territorialitat delimitava l'eficàcia del Dret català en aplicació de l'article 7.1 EAC. Aquesta definició estableix que el Dret català és d'aplicació al territori de Catalunya. No obstant això, podria ser aplicat fora de Catalunya en virtut de l'estatut personal d'un subjecte deixant de coincidir amb la territorialitat. Posant en relació els articles 149.3 CE i 26.2 EAC, només el Dret de l'estat es declarat aplicable supletòriament a Catalunya, cosa que no passa amb la resta del dret del territori espanyol, que no són aplicables a Catalunya en virtut del mateix criteri territorial. La Disposició Transitòria Segona de l'estatut, sembla a primera vista que eliminava la vigència del Dret estatal, un cop comences a legislar el Parlament de Catalunya, cosa molt lluny de la realitat. En cap cas s'elimina la vigència del Dret de l'Estat a Catalunya, atès el seu caràcter supletori.

### **i) Traspassos de serveis**

El traspàs de serveis venia regulat a la Disposició Transitòria Sisena. Ha estat una tasca lenta i complicada, desenvolupar aquest traspàs, perquè es necessitava identificar els serveis estatals que eren necessaris a les comunitats autònomes i que s'havien de traspassar, cosa gens fàcil amb una administració estatal fortament centralitzada. La tasca de traspàs es va atorgar, per l'estatut, a una comissió mixta paritària constituïda per l'administració de l'estat i la comunitat autònoma de Catalunya, tal com senyala l'article 147.2.d de la constitució, en dir

*Los Estatutos de Autonomía deberán contener [...] las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.*

L'Estatut de 1932 no regulava el traspàs de serveis. El que va fer, en aplicació d'una disposició transitòria, que es confiés en el govern republicà, perquè determinés les normes per a la realització d'un inventari de bens i drets, així com l'adaptació dels serveis que passaven a ser competència de la Generalitat, encarregant l'execució de les normes a una Comissió

mixta designada en forma paritària pel consell de ministres i pel govern de la Generalitat.

El sistema establert per l'Estatut de 1979, per mandat de la constitució, remetia aquesta tasca a una comissió mixta, sense passar pel sedàs del Govern, ni les Corts Generals. La Comissió Mixta de Traspassos va ser la continuació de la Comissió Estat-Generalitat que va iniciar el traspàs de serveis a la Generalitat provisional, en virtut del RDL 41/1977, de 29 de setembre i del RD 2543/1977, de 30 de setembre. Les decisions d'aquesta comissió van ser assolides expressament, amb caràcter definitiu i automàtic, sense solució de continuïtat, per la Generalitat estatutària en virtut de la Disposició Addicional 6.6 i 8. La comissió mixta, creada pel RD 2543/1977, havia de proposar al govern els acords sobre transferències a la Generalitat de la gestió de funcions, activitats i serveis de la competència de l'administració de l'estat i havia de regular també les formes per a la seva execució. El RDL 41/1977 determinava quines havien de ser les competències de la Generalitat provisional, sense que en cap moment determinés que fossin les que establia l'estatut de 1932. Els acords de la comissió es prenen per consens, i una vegada assolit, es feia l'inventari del material i la documentació que s'havia de donar a la Generalitat, amb la relació del personal administratiu afectat pel traspàs. Posteriorment, s'enviava al consell de ministres, el qual dictava el decret corresponent sobre la proposta. El total de matèries traspassades va ser ampli, sense que el contingut acabés de ser coherent, entre d'altres raons, perquè no es van fer transferències de immobles, ni fons de finançament.

La Disposició Transitòria Sisena de l'Estatut de 1979, obligava a realitzar un inventari dels bens i drets de l'estat que havien de ser traspassats a la Generalitat, a concretar els serveis i institucions que havien de ser

traspassats i a fer l'adaptació, si era necessari, dels que havien de canviar de titularitat.

La Comissió estava formada per nou vocals designats pel govern de l'estat i per nou vocals designats pel govern de la Generalitat. Es nomenava, per a cada traspàs una ponència pel seu estudi. En el moment en que s'arribava a un acord, s'elevava al ple de la comissió, que havia de prendre un acord per consens. Aquest acord es feia arribar al govern, que dictava un reial decret. El RD 14, d'acord amb la Disposició Transitòria 6.3 va establir que la comissió mixta

*[...] en el termini de dos anys a comptar des de la seva constitució haurà d'acordar formalment el termini dins del qual tindrà que completar la totalitat dels traspassos compresos en la funció que tenen encomanada [...]*

En compliment d'aquesta disposició, el plenari de la comissió, en sessió de 4 de maig de 1982, va acordar fixar el dia 1 de juliol de 1983, com a la data en què havia de concloure el procés de transferència de serveis. Les transferències de serveis no van estar acabades en aquesta data, ni tampoc en dates posteriors, a causa de grans desacords, amb relació a les matèries pendents.

#### **1.4.2.- L'acció exterior a l'Estatut d'Autonomia de 1979**

##### **a) El procés legislatiu**

En l'àmbit internacional, l'Estatut de 1979 regulava, per mitjà de l'article 27 l'acció exterior del Generalitat. Aquest article determinava que

*1. Per la gestió i prestació de serveis propis corresponents a matèries de la seva competència exclusiva, la Generalitat podrà celebrar convenis amb altres comunitats autònomes. Aquests acords tindran que ser aprovats pel Parlament de Catalunya i comunicats a les Corts Generals i entraran en vigor transcorreguts trenta dies des de aquesta comunicació, a no ser que les Corts acordin en l'esmentat termini que, pel seu contingut, el conveni tingui que seguir el tràmit previst en el paràgraf segon d'aquest article, como acord de cooperació.*

2. La Generalitat també podrà establir acords de cooperació amb altres comunitats autònomes, prèvia autorització de les Corts Generals.

3. La Generalitat de Catalunya adoptarà les mesures necessàries per l'execució dels tractats i convenis internacionals en el que afecten a les matèries atribuïdes a la seva competència, segon el present estatut.

4. Per ser el català patrimoni d'altres territoris i comunitats, a més dels vincles i la correspondència que mantinguin les institucions acadèmiques i culturals, la Generalitat podrà demanar del govern que celebri i presenti, si procedeix, a les Corts Generals, per a la seva autorització, els tractats o convenis que permetin l'establiment de relacions culturals amb els estats on s'integren o resideixin aquells territoris i comunitats.

5. La Generalitat serà informada, en l'elaboració de tractats i convenis, així como dels projectes de legislació duanera, en allò que afecti matèries del seu específic interès.

El redactat, més ampli que en l'Estatut de 1932, continuava mantenint el predomini exclusiu de l'estat espanyol en matèria d'actuacions exteriors, essent el titular dels *ius contrahendi*, *ius legationis* i *ius litigandi*. De fet, l'apartat tercer d'aquest article 27, era una copia de l'article 13 de l'Estatut de 1932.

La resta dels preceptes permetien establir acords amb altres comunitats autònomes. Tanmateix, atorgava a la Generalitat la facultat de demanar al govern espanyol que celebres o presentes, si ho considerava oportú, convenis o tractats, i a les Corts Generals, que permetessin establir relacions culturals amb territoris o comunitats que tinguessin el català com a patrimoni. Finalment, establia la possibilitat de que la Generalitat fos informada dels tractats o convenis que afectessin a matèries del seu interès. Aquest article 27 de l'estatut s'havia de posar en relació amb el que establia l'article 149.1.3<sup>o</sup> de la constitució que diu:

[...] el estado tiene competencia exclusiva en las siguientes materias  
[...] Relaciones Internacionales.

Cal dir que l'article 138.3 de l'Avantprojecte de Constitució<sup>93</sup>, reservava a l'estat la competència a

*les relacions internacionals, la representació diplomàtica, la consular, i en general, a l'exterior; la celebració de tractats i fiscalització del compliment de les obligacions internacionals derivades de les mateixes.*

Aquest article, passaria a ser primer l'article 141 de la constitució i, posteriorment, l'article 143<sup>94</sup>. El grup nacionalista basc va presentar l'esmena 692 que deia:

*Sense perjudici de que en aquelles matèries compreses en l'àmbit de la potestat normativa dels territoris autònoms, aquests poden concertar acords amb el consentiment del Govern de l'Estat.*

Aquesta esmena va ser rebutjada per la ponència designada per la Comissió d'Assumptes Constitucionals i Llibertats Públiques, tal com es veu en l'informe número 82, de 17 d'abril de 1978, publicat al BOE. Els arguments que plantejaven els promotors de l'esmena, que posteriorment van retirar, van ser recollits en el Diari de Sessions del Congrés<sup>95</sup>, giraven en torn a la qüestió sobre si les comunitats autònomes tenien aquestes competències

*[...] d'alguna forma indirecta, les comunitats autònomes estarien delegant en l'estat facultats o matèries relacionades amb les facultats que són de la seva titularitat.*

Va haver un vot particular del Grup Parlamentari Socialista al projecte d'article 138.3, que pretenia repartir les competències en l'àmbit internacional, de manera que les Corts Generals gaudissin de la capacitat

---

<sup>93</sup> BOC. Núm. 44, de 5 de gener de 1978, pàgina 692.

<sup>94</sup> TEROL BECERRA, M. J.: *Reformas Estatutarias y proyección exterior de las Comunidades Autónomas*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2009. Pàg. 27 i ss.: [...] aquesta enumeració que feia l'avantprojecte no comprenia la totalitat de les actuacions que es podien fer en l'àmbit internacional i per tant les comunitats autònomes podien actuar en aquells espais que no estaven ocupats per la reserva estatal.

<sup>95</sup> Diari de Sessions del Congrés de Diputats. Núm. 90, 1978; Comissió d'Assumptes Constitucionals i Llibertats Públiques, sessió 121, de 15 de juny, pàgina 3314.

legislativa en exclusiva, l'execució directa de la representació diplomàtica, consular i relacions exteriors per part del govern i l'administració. Alhora, l'article 55.2 de l'avantprojecte establia que

*El Rei autoritza la celebració de tractats internacionals i, en el seu cas, els ratifica. Sense perjudici que, la conclusió de tractats internacionals que afectin a matèries de competència de les Corts Generals haurà de ser autoritzada mitjançant llei.*<sup>96</sup>

L'article 87<sup>97</sup>, també de l'Avantprojecte, deia:

*1.- La prestació del consentiment de l'Estat per obligar-se per mitjà de tractats requerirà la prèvia autorització de les Corts Generals, en els següents casos:*

*tractats de caràcter polític o militar*

*tractats que afectin a la integritat territorial de l'Estat o als drets i deures fonamentals establerts al Títol I.*

*tractats que impliquin obligacions importants per Hisenda Pública, o suposin modificació o derogació d'alguna llei, o exigeixin mesures legislatives per a la seva execució*

*2.- Les Corts Generals seran immediatament informades de la conclusió dels restants tractats.*

Aquest redactat, que es va mantenir quasi igual en l'actual redactat de l'article 94 CE, imposava a l'estat l'obligació d'obtenir autorització de les corts en determinats supòsits abans de subscriure un Tractat<sup>98</sup>.

Davant els canvis que es venien produint en el redactat d'aquesta matèria, H. Barrera va presentar l'esmena 231 a l'article 52.2 de l'Avantprojecte, de

---

<sup>96</sup> BOE. Núm. 44, de 5 de gener de 1978, pàgina. 678. Aquest article passaria primer a ser l'article 87 CE que, posteriorment, seria l'article 88 CE.

<sup>97</sup> BOE número 82 de 17 d'abril de 1978, pàgina 1631. L'article 87, també de l'avantprojecte, que després seria l'article 94 CE.

<sup>98</sup> TEROL BECERRA, M. J.: *Reformas Estatutarias y proyección exterior de las Comunidades Autónomas*. Pàg. 30 i ss.: *Aquest Avantprojecte en els seus articles 55.2 i 138.3 obrien la porta a l'habilitació de les comunitats autònomes en el terreny de les relacions internacionals, concepte indefinit en aquells moments, però que es podia haver concretat en el supòsit de l'eventual afectació per aquestes dels respectius àmbits materials d'actuació autonòmica. Això ens fa veure que en cap cas es va voler donar un paper a jugar a les comunitats autònomes en l'àmbit internacional.*

5 de gener de 1978, posteriorment, a l'article 87 del text de 17 d'abril. Aquesta esmena va ser rebutjada per la Comissió d'Assumptes Constitucionals i Llibertats Públiques, però el diputat va decidir presentarla al plenari, prèvia modificació *in voce*, per a adaptar-la a les circumstàncies imposades. Tenia dues parts: la primera, pretenia substituir l'expressió final "en els següents casos" per l'expressió: "en tots els casos que afecti a matèries de la seva competència", amb l'objectiu, segons el diputat, que no es produís cap retallada en els drets des de les Corts<sup>99</sup>. La segona, volia afegir el text següent:

*Quan un Tractat afecti a les condicions particulars d'una comunitat autònoma, l'òrgan executiu d'aquesta haurà de ser escoltat prèviament pel Govern.*

Tal com deia el propi Barrera, la raó d'aquesta part de l'esmena era tenir present el coneixement de les comunitats autònomes, que estaven més a prop del poble i dels seus problemes reals que no pas el propi govern central. Després d'un intens debat a les corts, H. Barrera va retirar la primera part de l'esmena, però va mantenir la segona, que va ser rebutjada en votació.

Arran dels debats parlamentaris i de les esmenes rebutjades s'aprecia, clarament, la voluntat estatal de no cedir cap competència a les comunitats autònomes en l'àmbit internacional, a no ser un paper de mera comparsa, amb tot el protagonisme per a l'estat central. El resultat demostra que va haver una voluntat política d'assegurar la indissoluble unitat d'Espanya, ja que si s'hagués pretès un equilibri amb el dret d'autonomia de les nacionalitats i regions, s'hauria traduït en una participació efectiva de les

---

<sup>99</sup> TEROL BECERRA, M. J.: *Reformas Estatutarias y proyección exterior de las Comunidades Autónomas*. Pàg. 34 i ss.: [...] *fer una interpretació en clau habilitant a les comunitats autònomes per intervenir en el terreny internacional sempre i quan no resultessin afectades, clar està, competències exercides per l'Estat mitjançant l'activitat legislativa de les Corts.*

comunitats autònomes en l'elaboració, conclusió i execució de les normes internacionals. En sentit contrari, el que feia l'article 149.1.3 CE era atorgar a l'estat la competència exclusiva de les relacions internacionals en la seva total integritat, tancant el pas a què les comunitats autònomes poguessin fer qualsevol actuació, inclús en les matèries de la seva pròpia competència.

Anys després, serà el Tribunal Constitucional qui modificarà aquesta rigidesa estatal, que analitzarem adequadament. Igualment, en relació al concepte de "relacions internacionals", regulat a la constitució, no es pot equiparar aquest concepte amb els altres conceptes regulats en el mateix article 149.1, com són nacionalitat, estrangeria, administració de justícia, defensa, legislació laboral, etc.

L'article 149 regula les relacions internacionals com una activitat externa, en contraposició a l'activitat interna de l'estat. La doctrina ja va senyalar des de el primer moment, que l'activitat exterior de l'estat té la mateixa extensió i importància que l'activitat interna, sent molt difícil la separació entre ambdues, essent poques, de fet, les activitats internes, que no siguin objecte de regulació internacional. El Consell Consultiu de la Generalitat es va manifestar a l'efecte, amb el dictamen número 51, de 22 de novembre de 1983, en dir:

*Les relacions internacionals no coincideixen necessàriament amb les relacions amb l'estranger o amb els estrangers i s'han de limitar a les relacions jurídiques que impliquen un compromís per l'Estat espanyol.<sup>100</sup>*

---

<sup>100</sup> BORRAS RODRIGUEZ, A.: *Intervención en los Tratados y Convenios Internacionales*. En: *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Vol III. Pàg. 42 i ss, [...] *que les relacions internacionals s'han de limitar a les relacions jurídiques que impliquen compromisos entre dos o més Estats i que per delimitar els àmbits competencials entre l'Estat i les comunitats autònomes és necessari analitzar cas per cas*



Altres articles també incideixen en aquestes qüestions; com ara l'article 97 CE, que atorga al govern la direcció de la política interior i exterior de l'estat. Si es posa en relació amb l'article 149.1.3 CE, podem dir que la voluntat del constituent era reservar al govern central les directrius general d'actuació en l'àmbit internacional, així com la conclusió dels tractats amb altres estats.

Centrada així aquesta matèria, l'article 27, apartats 3,4 i 5, de l'Estatut d'Autonomia de 1979 regulava les relacions entre l'Estat i Catalunya, en relació a les actuacions en l'àmbit internacional. L'apartat 4 d'aquest article permetia, a Catalunya, activitats promocionals d'àmbit internacional, en especial, pel que feia a les actuacions culturals, encara que en el moment de la seva redacció no estigués suficientment clar. En aquells moments, el dret comparat ofería directa o indirectament a les entitats subestats diverses opcions per actuar en l'àmbit internacional<sup>101</sup>.

Seria el Tribunal Constitucional qui delimitava el concepte "d'acció exterior" en contraposició al de "relacions internacionals"<sup>102</sup>. Fins aleshores, la jurisprudència constitucional era molt diferent, ja que, a diferència, del

---

*cas, entenent la competència autonòmica fins el límit de les competències exclusives de l'Estat.*

<sup>101</sup> TORNOS, J. (et al.): *Informe sobre las Autonomías*. Ayuntamiento de Barcelona, document de treball, 1987. Pàg. 179 i 180, *Repartir proporcionalment el número de funcionarios en la composición del Ministerio d'Afers Exteriors, de manera que hi hagin funcionarios de les entitats subestats o creant un organismes consultiu en el marc d'aquest Ministeri, integrat per representants de les entitats territorials; Crear un Departament d'Afers Exteriors de l'entitat subestatal; Admetre la creació d'oficines comercials a l'estranger; Acceptar la possibilitat de que les entitats subestats celebrin acords internacionals i en especial els transfrontereres; Admetre la participació de les regions en els processos d'elaboració i negociació de tractats internacionals que afectin a la seves competències; Acceptar contactes informals amb entitats públiques estrangeres.*

<sup>102</sup> STC 165/1994.

concepte d'acció exterior, el concepte de relacions internacionals, constituïa una competència exclusiva de l'esfera central de l'estat<sup>103</sup>.

En el recurs d'inconstitucionalitat 74/1982, plantejat pel president del govern, en relació amb la Llei catalana de Patrimoni de la Generalitat, vers la cessió gratuïta de bens de la Generalitat a estats estrangers amb finalitats culturals, deia que la Generalitat podia fer aquestes cessions, d'acord amb els convenis existents, actuant la llei catalana, segons l'article 21.2, per facilitar l'exercici de l'obligació, no de la competència<sup>104</sup>. L'anàlisi d'aquest article ens fa veure que les sentències el Tribunal Constitucional limitaven de manera important la projecció exterior de les comunitats autònomes, fins a la publicació de la STC 165/1994, de 26 de maig de 1994, que dóna un gir important a la jurisprudència en aquestes matèries.

## **b) La participació de la Generalitat en els tractats i Convenis internacionals**

L'article 149.1.3 CE atribuïa a l'estat les relacions internacionals de manera exclusiva, sense que en aquest article, ni en qualsevol altre de la constitució, s'establís la possibilitat de participació de les comunitats autònomes en l'elaboració del dret internacional. L'article 97 CE atorgava

---

<sup>103</sup> STC 44/1982, vers conflicte positiu de competència 38/1982, iniciat pel govern central contra el govern basc, amb relació amb el decret basc 138/1981, de 14 de desembre, sobre concessió d'emissores de radiodifusió: *En la Constitución las "relaciones internacionales" forman parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del estado, sin ninguna limitación, por la cual la cláusula de ejecución de los tratados por la Comunidad Autónoma... es lógica consecuencia de la organización territorial del Estado, sin que pueda poner en peligro la unidad de interpretación que incumbe al Estado, responsable único internacionalmente de la ejecución de los tratados en los que es parte.*

<sup>104</sup> STC 58/1982: [...] como un instrumento, entre otros destinado a facilitar el ejercicio de la obligación, no competencia, que impone a la Generalitat el artículo 27.3 de su Estatuto, de adoptar las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que afectan a materias atribuidas a su competencia.

a l'estat, en exclusiva, la direcció de la política exterior, cosa que portava a què la negociació dels tractats internacionals recaigués en el Ministeri d'Afers Exteriors, sense que les comunitats autònomes tinguessin cap representació directa en les delegacions negociadores, ni tampoc en les delegacions destacades davant d'altres estats o organitzacions internacionals, així com qualsevol altre mena d'activitat *ad extra* del seu específic interès<sup>105</sup>. Amb una interpretació restrictiva de l' estatut, es permetia la possibilitat que l'estat, per via de l'ordenació de la política exterior i la planificació de polítiques sectorials, envaís competències que en realitat correspondrien a Catalunya, en aplicació del *treaty-making power*, de forma que l'estat podia, en realitat, anular competències de les comunitats autònomes.

El redactat de l'Estatut de 1979 preveia molt poques possibilitats de participació en la conclusió d'un tractat o conveni internacional, inclús en el cas de que el tractat afectés a qüestions d'interès per Catalunya. L'article 27.4 establia la possibilitat que la Generalitat sol·licités al govern central que presentes a les Corts Generals, per a la seva autorització, tractats o convenis de caràcter cultural. Per la seva part, l'apartat 5 d'aquest article, assenyalava, com a única obligació de l'estat, la d'informar a la Generalitat la realització del tractat, sense que s'especificués el moment en què

---

<sup>105</sup> PEREZ GONZALEZ, M. i PUEYO LOSA, J.: *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*. Santiago de Compostela: VI Jornadas de profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, 1982. Pàg. 13 a 18 i 78: *En definitiva, la incapacidad de participación por parte autonómica en cuanto a la elaboración del derecho convencional es susceptible de posibilitar por una vía indirecta como la exterior, la planificación desde el poder central de ciertas políticas sectoriales que constitucional y estatutariamente corresponderían a la Comunidad Autónoma en régimen de exclusividad o de concurrencia, pudiendo resultar incluso desvirtuada la concepción que tiende a perfilarse en la Constitución -en la línea de desarrollo de diversos procesos federativos- la planificación por el Estado de las grandes decisiones que afectan al interés común y concretamente de los principios generales de ordenación de la actividad económica.*

s'havia de donar aquesta informació o la persona o organisme que l'havia de rebre, encara que es podia interpretar que era el consell executiu. Es pot suavitzar aquesta interpretació, per mitjà de l'article 150.2 CE, en dir que l'estat podia transferir o delegar a les comunitats autònomes, per mitjà d'una llei orgànica, facultats que corresponien a matèries de titularitat estatal, entre les quals es trobaven les d'elaboració de la política exterior. Encara que es pot considerar que la matèria de relacions internacionals és indelegable, atès que no és possible establir una separació clara entre l'acció interna i l'acció internacional de cada una de les matèries.

La facultat d'iniciativa establerta en l'article 27.4 de l'estatut no atorgava a la Generalitat la possibilitat de iniciar el procés per a la celebració d'un conveni o tractat internacional, ja que aquesta possibilitat estava reservada al govern central, en virtut de l'article 97 CE, en dir que dirigeix la política exterior; al Congrés i al Senat, en virtut del article 87 CE, en afirmar que a ells els hi correspon la iniciativa legislativa; i al Consell de Ministres, a proposta del Ministeri d'Afers Exteriors, en virtut de l'article 10.5 de la Llei de Regim Jurídic de l'Administració de l'Estat, quan exposa que el Consell de Ministres havia d'autoritzar la negociació dels tractats internacional.

La possibilitat de demanar la celebració d'un tractat és sempre possible per part de les comunitats autònomes, encara que no estigui previst estatutàriament. No obstant això, és clara la posició del Tribunal Constitucional en limitar la competència de les comunitats autònomes en matèria de relacions internacionals<sup>106</sup>. Així, preveia una concepció globalitzant de les relacions internacionals que eliminava qualsevol

---

<sup>106</sup> BORRAS RODRIGUEZ, A. op. cit.: *Intervención en los Tratados y Convenios Internacionales*. En: *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Vol. III. Pàg. 46.

possibilitat de celebrar activitats en l'àmbit internacional per part d'una comunitat autònoma i entenia que, en el cas de la subscripció d'un "comunicat de col·laboració" entre una Direcció General del Govern danès i la Xunta de Galicia, al marge de la força vinculant del mateix, la Xunta de Galicia exercitava una competència d'exclusiva titularitat estatal<sup>107</sup>.

Dit això, la realitat era que l'Estatut de Catalunya tan sols preveia aquesta facultat de iniciativa vers els tractats i convenis de caràcter cultural amb comunitats o territoris de llengua catalana, com eren l'Alguer, França i Andorra. canalitzant el conveni cultural a través del Ministeri d'Afers Exteriors. En aquest cas, aquesta comunitat autònoma tindria la possibilitat, per mitjà d'aquesta actuació, d'ampliar les seves competències en l'àmbit de les relacions internacionals, en participar activament en l'elaboració de convenis que generarien normes que produeixen efectes jurídics internacionals<sup>108</sup>.

Aquest apartat de l'estatut també feia referència a vincles i relacions entre institucions acadèmiques i culturals catalanes amb les d'altres estats, sense que es concretés l'extensió i la profunditat d'aquestes relacions. Igualment, en parlar de convenis culturals, es podia fer extensiu a la cultura en el seu sentit més ampli, sense que quedés limitat a la protecció i foment de la llengua catalana. La iniciativa a que feia referència l'estatut corresponia per igual a l'òrgan executiu de la Generalitat, com al legislatiu.

---

<sup>107</sup> STC 137/1989.

<sup>108</sup> SOLIS SAGRERA, T.: *El poder exterior de las Comunidades Autónomas*. Documentación administrativa, juliol-setembre, 1985. Pàg. 112: [...] solo en el caso de que los tratados o convenios se celebren por España y que las obligaciones reciprocas en ellos establecidas se exijan y cumplan respectivamente por estados hay posibilidad de reconocer relaciones culturales entre la Comunidad Autónoma y otros territorios o comunidades extranjeras.

L'apartat 5 de l'article 27 de l'Estatut de 1979 establí la obligació del govern de l'estat central de informar a la Generalitat vers la celebració de tractats i projectes de la legislació duanera quan afectessin a matèries d'interès per Catalunya. Aquesta, podia quedar reduïda, tan sols, a una simple comunicació, que havia de produir-se durant la negociació, ja que el text deia que l'entitat autònoma havia de ser informada "en la celebració del tractat", no "de la celebració del tractat". Si bé s'entenia que era el consell executiu qui havia de rebre la comunicació, el text no ho especificava. No obstant la poca consistència del dret de informació, aquest era obligatori per l'estat i, si no es produïa, la Generalitat podia interposar recurs de inconstitucionalitat, encara que amb pocs efectes, ja que no podia afectar a la validesa del tractat.

### **c) L'execució dels tractats i convenis internacionals**

L'execució dels tractats internacionals corresponia a l'estat, ja que era el únic responsable del compliment de les normes internacionals i, per tant, era qui havia de prendre les mesures necessàries per al seu compliment, sense que això pogués modificar la distribució de competències entre l'estat central i les comunitats autònomes. És per això que, des de la vessant interna, s'havia de respectar l'ordre constitucional i, per això, el desenvolupament de la normativa internacional havia de correspondre a l'entitat que fos el titular de la competència per raó de la matèria.

L'article 76 de la Constitució de 1931 atorgava al President de la República la vigilància del compliment dels tractats internacionals en el territori nacional. Igualment, l'article 138.3 de l'avantprojecte de constitució establí que la fiscalització del compliment de les obligacions internacionals corresponia en exclusiva a l'estat, en dir:

*A los efectos de lo prevenido en el presente artículo, se entienden como de la exclusiva competencia del estado las siguientes*

*materias:...3. Relaciones internacionales, representación diplomática, consular y, en general, en el exterior, la celebración de tratados y la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de los mismos.*<sup>109</sup>

En contraposició a això, l'article 93 CE no establí quins eren els organismes encarregats de vetllar per l'aplicació de la normativa internacional, podent-se entendre que aquest article atorgava únicament als òrgans centrals la fiscalització de les obligacions internacionals originades pels tractats i convenis internacionals, amb l'absència d'una determinació expressa de la competència de l'execució.

L'article 13 de l'Estatut de 1932 deia:

*La Generalitat de Catalunya prendrà les mesures necessàries per l'execució dels tractats i convenis que versin sobre matèries, atribuïdes total o parcialment, a la competència regional, pel present estatut. Si no ho fes en el temps oportú, correspondrà adoptar aquestes mesures al Govern de la República. Pel fet de tenir al seu càrrec la totalitat de les relacions anteriors, exercirà sempre l'alta inspecció en el compliment dels esmentats tractats i convenis i sobre l'observança dels principis dels drets de gentes.*

Aquest article va ser el precedent de l'article 27.3 de l'Estatut de 1979 que establí expressament la facultat dels òrgans autonòmics, per portar a terme les mesures necessàries per a l'execució dels tractats i convenis internacionals, en les matèries que fossin de les seves competències. L'article també establí que, entre les mesures per fer efectiu un tractat internacional, podia estar el desenvolupament normatiu i, no sols això, sinó que establí la preceptiva consulta al Consell d'Estat en els avantprojectes de lleis preparatòries per l'execució, compliment i desenvolupament de tractats internacionals o les resolucions de les organitzacions internacionals o, també, en el cas de dubtes, discrepàncies i problemes

---

<sup>109</sup> BOC. Núm. 44, 5 de gener de 1978. Constitución española, trabajos preparatorios. Pàg 692-693.

jurídics que es poguessin plantejar en la interpretació i compliment de les disposicions internacionals, tal com senyalaven els articles 21 a 23 de la Llei Orgànica del Consell d'Estat.

Una dels problemes era la possible falta de col·laboració de la Generalitat en el moment de l'execució de les obligacions internacionals de l'estat. En aquest cas, si bé l'estat podria obligar a la Generalitat, sempre seria en un marc de tensió. En l'Estatut de 1979 no existia un article similar a l'article 13 de l'Estatut de 1932 que establís la possibilitat del govern central de l'adopció de les mesures que no executés el govern de la Generalitat. En aquest sentit, en virtut de l'article 155 CE, si la Generalitat no actués convenientment o ho fes malmenant greument contra el interès general de l'estat, el govern central podria requerir al President de la Generalitat i, arribat el cas, podria adoptar, amb l'aprovació de la majoria absoluta del Senat, les mesures necessàries per forçar-lo al compliment de les obligacions internacionals o a la protecció de l'interès general. En tot cas, aquestes mesures s'adoptarien a posteriori del incompliment i després d'haver intentat altres tècniques de control menys sagnants.

L'article 150.3 CE establia un altre mecanisme, perquè el govern central adoptés les mesures que no executava la Generalitat, com és el cas de l'elaboració de lleis d'harmonització, que es podien desenvolupar quan així ho requeria el interès general i la necessària uniformitat de l'ordenament jurídic espanyol. Aquest article diu que les corts espanyoles estan facultades per a

*Dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general.*

#### **d) Altres activitats internacionals**



Existeixen diverses activitats internacionals que podien desenvolupar les comunitats autònomes, que no són estrictament “relacions internacionals”, atès que no produeixen efectes jurídics en sentit estricte. És el que la doctrina italiana ha vingut denominant com a “activitat de rellevància internacional”, que avui es denomina “diplomàcia pública”, que no es pot incloure dins del dret internacional públic. Entre aquestes activitats estan les que es desenvolupen, de manera promocional, vers el comerç, el turisme, la indústria, la organització i participació en fires internacionals, els convenis de cooperació, les actuacions culturals i esportives, els agermanaments regionals i municipals, els viatges dels responsables de la comunitat autònoma, entre d'altres. Aquestes activitats no produeixen efectes jurídics per l'estat i, per tant, en cap cas envaeixen el seu poder exterior, com tampoc afecten a la seva responsabilitat. Es tracta en la majoria dels casos de declaracions d'intencions, amb alguns deures genèrics per a la comunitat autònoma, com considera Pau Vall<sup>110</sup>, entenent que amb aquestes activitats no se'ls han d'aplicar les normes constitucionals i estatutàries d'elaboració dels tractats internacionals i de participació de la comunitat.

El Parlament de Catalunya va fer servir, des de el primer moment, aquesta possibilitat i va adoptar resolucions i proposicions no de llei, en diverses temàtiques. A tall d'exemple, vers el referèndum d'Uruguai, de 5 de desembre de 1980; la situació de Polònia, de 16 de desembre de 1981; sobre les persones catalanes o d'origen català desaparegudes a l'Argentina, el 21 de setembre de 1983; sobre la discriminació racial a Sud-àfrica, el 15 d'octubre de 1985; o la invitació de Califòrnia a fer un agermanament amb Catalunya el 12 de maig de 1987.

---

<sup>110</sup> PAU VALL, F.: *La sumisión a derecho de los criterios interpretativos y las normas supletorias.* (art.) En: *Revista de las Cortes Generales.* N. 25. 1992. Pàg. 31 a 46.

El govern de l'estat mai havia vist bé aquestes activitats i la seva resposta, en alguns casos, va ser plantejar conflictes de competències davant el Tribunal Constitucional, com en el cas de les activitats i representacions esportives internacionals, que va donar lloc a la STC 1/1989, de 10 de gener. En aquest cas, el Tribunal Constitucional no es va plantejar la distinció entre relacions internacionals i activitats de rellevància internacional i va mantenir un criteri restrictiu, de qual es dedueix que no es pot interpretar que la competència material permeti el seu exercici ple si té rellevància internacional. Contràriament, el govern no va fer cap mena d'actuació vers els convenis de la comunitat autònoma de Madrid amb la regió de Moscou, dels que se'n deriven obligacions, com el *Acuerdo sobre la ampliación de los vínculos amistosos entre la Región de Moscú y la Comunidad Autónoma de Madrid*, signat a Moscou, el 14 de setembre de 1985.

Posteriorment, el Consell d'Europa va impulsar la cooperació transfronterera i va crear la Conferència de Poders Locals Regionals, així com la Carta Europea d'Autonomia Local.

### **e) Relacions amb la Unió Europea**

L'Estatut del 1932 no tenia un article similar al 27, en què es fes referència a les relacions de Catalunya amb la que a les hores era la Comunitat Econòmica Europea. Tan sols les normes generals de l'article 27, ap. 3 i 5, servien de referència per a intentar incardinar la incorporació d'Espanya a la Comunitat Econòmica Europea, produïda el dia 1 de gener de 1986. Contràriament, des de la vessant constitucional, la incorporació a l'Europa comunitària, permetia l'aplicació de l'article 93 CE en relació amb l'article 149.1.3 CE, que establia la competència exclusiva de l'estat en matèria de relacions internacionals. En aquesta època, es va plantejar el paper de les

comunitats autònomes vers aquesta entrada a la Comunitat Econòmica Europea<sup>111</sup>.

La Constitució de 1978 va estructurar l'organització d'Espanya, per mitjà del denominat "Estat de les Autonomies". No obstant això, en el moment del complex procés d'integració amb la CEE, no es va tenir en compte aquesta estructura estatal en la fase de negociacions, ni per part del govern de l'estat, ni per part de les comunitats autònomes, de manera que aquesta integració es va desenvolupar des de la teoria clàssica del monopoli de l'estat vers la representació exterior. L'article 93 CE va permetre l'adhesió a les comunitats Europees<sup>112</sup> i, també, la ratificació de l'Acta Única Europea<sup>113</sup>, sense que es resolgués el paper de Catalunya o de les altres comunitats autònomes en tot aquest procés, punt rellevant, tenint en compte, que el dret comunitari europeu té primàcia i efecte directe a tot l'estat espanyol i, per tant, afectava a les competències pròpies de les comunitats autònomes. En aquest sentit, es va plantejar que la integració amb les Comunitats Europees s'havia de valorar positivament, tret que

---

<sup>111</sup> REMIRO BROTONS, A.: *La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas*. En: LALINDE, J. (et al.): *Estudios sobre la Constitución española de 1978*. Saragossa: Pórtico, 1979. Pàg. 361: La actividad exterior ofrece muchos renglones que se diferencian de la actividad interior únicamente por la presencia de un elemento de extranjería; i MANGAS, A.: *Derecho comunitario europeo y derecho español*. Madrid: Tecnos, 1987. Pàg. 223: *Cabe preguntarse así hasta qué punto podrá considerarse constitucional la cesión por el Estado de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en favor de las Comunidades Europeas (concluir cualquier otro tratado que las pueda afectar) sin la contrapartida de considerar también constitucional la participación de las Comunidades Autónomas*. També deia que si s'entengués l'execució del tractats, per la via conjunta dels articles 93 i 149,1,3, correspon tan sols al poder central, *se produciría un espectacular efecto boomerang por el que los órganos centrales podrían recuperar los mismos poderes que tenían antes de la Constitución, con el consiguiente despojo de las Comunidades Autónomas, que verían escamoteadas las competencias que les habían atribuido la Constitución y los Estatutos de Autonomía*.

<sup>112</sup> Llei Orgànica 10/1985 de 2 d'agost.

<sup>113</sup> Llei Orgànica 4/1986, de 26 de novembre.

servis d'excusa, perquè l'estat recuperés competències atribuïdes per la constitució i l'estatut<sup>114</sup>.

A Catalunya, s'havia d'aplicar l'article 27 de l'estatut, atès que no hi havia cap altre que pogués resoldre les qüestions plantejades, si bé feia referència a l'execució dels tractats i no es manifestava vers el dret comunitari. Articulava dues qüestions diferents: l'apartat 3, en relació a les mesures d'execució dels tractats i convenis internacionals, en tant que es tractés de matèries de competència catalana; i l'apartat 5, relatiu al dret a ser informat en determinats casos. En cap cas, es referia a la possibilitat de participar en la voluntat comunitària.

Catalunya ja tenia una situació especial vers les relacions amb Europa, abans de l'entrada a la Comunitat Econòmica Europea, amb relacions que eren freqüents i intenses<sup>115</sup>.

La realitat era que Catalunya es va preparar per a la integració, abans que aquesta es produís, cosa que va fer que la llavors denominada Secretaria

---

<sup>114</sup> MANGAS, A. op. cit.: *Derecho comunitario europeo y derecho español*. Pàg. 226, 227 i 246, *Se trataría de hacer compatible el sentido necesariamente unitario de la acción exterior del Estado con la distribución constitucional de las competencias que la Constitución reconoce y garantiza (art. 2 de la Constitución)... la pérdida afecta, incluso en mayor medida, a las instituciones centrales del Estado, pero éste no sufre ese sentimiento de frustración porque el Estado protagoniza, conduce y controla este proceso de integración, negocia la adhesión, da su consentimiento a los tratados comunitarios y participa decisivamente con su voto en el seno de la institución con mayor poder de decisión de la Comunidad, el Consejo, y es responsable de la aplicación del Derecho Comunitario.*

<sup>115</sup> PUJOL, J.: Discurs a Aquisgran, 1997: *Nosaltres formem la Marca Hispànica, l'avanç del Imperi cap el Sud, l'avanç –llavors la Península Ibèrica estava dominada pels musulmans– d'Europa cap el sud, Catalunya és el únic poble d'Espanya que neix lligat a Europa i no –com els altres– com una reacció autòctona de legitimisme visigòtic contra els musulmans. L'objectiu dels altres pobles d'Espanya era restablir la monarquia visigòtica de Toledo, el nostre progressar el Imperi Carolingi, es dir, l'Europa de llavors cap el sud o, com a mínim, de ser la seva defensa, la seva muralla meridional.*

d'Estat per a les Relacions amb les Comunitats Europees manifestés, el dia 11 de desembre de 1984, que

*La Generalidad de Cataluña ha sido la Comunidad Autónoma que más tiempo ha dedicado al estudio de los temas comunitarios y de la negociación.*

En aquesta mateixa època es va crear el Patronat Català Pro-Europa, per mitjà del Decret 237/1982, de 20 de juliol, i la seva oficina a Brussel·les, que va desenvolupar una gran tasca de formació i divulgació. Igualment, és d'aquesta època la creació de la Direcció General d'Adequació a las Comunitats Europees, per mitjà del Decret 279/1984, de 6 de setembre, i la Subdirecció General de Coordinació per a l'Adaptació a la Normativa Comunitària, amb del Decret 24/1986, de 13 de febrer, òrgan que es va dissoldre, posteriorment, amb l'estructuració del Gabinet Jurídic Central de la Generalitat de Catalunya, per mitjà del Decret 307/1986, de 13 d'octubre, amb atribucions sobre l'adequació de les disposicions de la Generalitat a la normativa comunitària europea.

Dues de les qüestions que es van plantejar en el seu moment van ser la participació de Catalunya en la formació de la voluntat de les institucions comunitàries i la participació individualitzada en aquestes institucions. Vers aquesta última qüestió, s'ha de recordar que en les eleccions al Parlament Europeu, en aquella època, no va prosperar la pretensió quant a què Catalunya fos una circumscripció electoral<sup>116</sup>, ni en unes segones eleccions, el juny de 1989. Aquesta pretensió era perfectament possible, atès que no hi havia, aleshores, un sistema únic en els països membres de la Comunitat, essent obertes diverses possibilitats, tal com senyalava

---

116 Llei Orgànica, de 2 d'abril 1987, que modifica la Llei Orgànica, de 19 de juny de 1985, de Règim Electoral General i convocatòria realitzada pel Reial Decret, de 13 d'abril 1987.

C. Gasòliba<sup>117</sup>. L'única possibilitat per apaivagar aquesta situació, en el marc de la circumscripció única, era l'existència de llistes diferenciades, sistema que va ser utilitzat en les eleccions del 10 de juny de 1987, donant compliment a les previsions de l'article 28.1 de l'Acta relativa a les condicions d'Adhesió.

Un altre dels problemes que es van plantejar, va ser la participació de les comunitats autònomes en el Comitè de Representants Permanents de les Comunitats Europees (COREPER), que era problemàtica, ja que existien disset comunitats i era necessari un acord entre elles per a arribar a un únic posicionament. En un primer moment, es va voler fer servir les lleis d'harmonització (article 150.3 CE) per resoldre aquest problema. No obstant això, el Tribunal Constitucional no va seguir aquest criteri, tal com es va veure vers la Llei Orgànica d'Harmonització del Procés Autonòmic (LOAPA), publicada com a Llei Orgànica del Procés Autonòmic, de 14 d'octubre de 1983, vers la integració comunitària, ja que la STC 76/1983, de 5 d'agost deia que

*No es contrario a la Constitución que las leyes de armonización sean utilizadas cuando, en el caso de competencias compartidas, se aprecie que el sistema de distribuciones de competencias es insuficiente para evitar que la diversidad de disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas produzca una desarmonía contra el interés general de la nación.*

A partir d'aquell moment es va veure la necessitat d'arribar a un conveni entre les comunitats autònomes i el govern central per a articular la col·laboració en les actuacions a les comunitats Europees. Una primer intent va ser el projecte de *Conveni entre el Govern de la Nació i les comunitats autònomes sobre cooperació en els assumptes relacionats amb les comunitats Europees*, de desembre de 1985. Aquesta proposta

---

117 GASÒLIBA, C.A.: *El Parlament Europeu*. Barcelona: Tibidabo, 1986. Pàg. 25 a 46.  
150

va ser criticada per les comunitats autònomes, perquè es manifestava una forta desconfiança vers la capacitat de les comunitats autònomes i mantenia una situació prepotent del govern central. La Generalitat de Catalunya va enviar una contraproposta, amb un text alternatiu, per alguns autors, com la professora A. Mangas, com a despectiu vers altres catorze autonomies, atès que dels sis càrrecs de la delegació de les comunitats autònomes per als Assumptes Europeus, estaven presents, forçosament, Catalunya, País Basc i Galícia, en detriment de les possibilitats de les altres comunitats autònomes. Amb aquesta mateixa proposta, s'establí que el govern central no dictaria instruccions als representants espanyols que fossin contràries a les opinions o propostes de les comunitats autònomes, manifestades a través de la delegació, que tindria un caràcter vinculants. Es va presentar una segona proposta, l'abril de 1986, que tampoc va arribar a bon port.

D'aquestes propostes destacava, en la primera part del text, titulat *Desenvolupament i execució de l'ordenament comunitari*, que seran els instruments de la constitució els que serviran com a garantia del compliment i execució de les obligacions de l'estat davant de les Comunitats Europees, tenint present que tant el govern central com les comunitats autònomes han de desenvolupar i executar la normativa comunitària

*[...] en función de la ordenación material de competencias establecida por el bloque de constitucionalidad y con el valor y alcance recogido en el mismo.*

Vers la formació de la voluntat de les Comunitats Europees, es preveia la seva articulació per mitjà de la creació d'un organisme encarregat de la coordinació amb l'estat en els temes comunitaris, en el que havien de participar les disset comunitats autònomes, amb la idea de tenir postures unitàries vers els temes europeus, en què s'afegiria la participació d'alguns

dels seus membres com a observadors adjunts a la representació permanent d'Espanya davant les Comunitats Europees, seguint una estructura similar a la *Länderbeobachter* alemanya.

El control de les actuacions de les comunitats autònomes vers el Dret comunitari s'articulava en un doble ordre: el intern i l'extern. En el sentit intern per les seves característiques d'aquest dret, la primacia i l'efecte directe, el control corresponia als tribunals ordinaris, que havien d'aplicar en el seu cas, el recurs prejudicial, previst en l'article 177 del Tractat de la CEE (TCEE), no al Tribunal Constitucional. Cal fer referència a la STC 154/1985, que considerava violadores de l'article 149.1.3 CE les actuacions de les comunitats autònomes que impliquessin una relació amb un poder públic estranger, concepte que podia incloure també les institucions supranacionals i comunitàries.

En l'ordre extern, el control s'havia de centrar en si l'actuació d'una comunitat autònoma implicava alguna actuació per part de l'estat. En aquest cas, si la comunitat autònoma incomplia, hi havia una responsabilitat de l'estat. El tema era determinar quina era l'actuació que havia de fer l'estat. L'única via utilitzable era la de l'article 155 CE, en tant que significava una acció de supervisió o acció federal, al igual que si hi havia un incompliment, amb la clàusula de supletorietat de l'article 149 CE. No obstant això, en relació al compliment forçós, en el cas del Dret comunitari, el perjudici del interès general sembla que tan sols podria derivar d'una sentència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees, si estimés que existia incompliment per la no execució per part de la comunitat autònoma, d'acord amb l'obligació derivada de l'article 171 TCEE. Es per tant una acció supletòria, no admissible amb caràcter previ.



Les actuacions específiques realitzades per Catalunya, en virtut de les disposicions dels tractats constitutius i de les disposicions relatives a l'Acta d'Adhesió, van estar en la línia que, en algunes matèries, es va produir el que es denomina adaptació automàtica anticipada. En altres matèries, va ser necessari un sistema d'adaptació. La delegació legislativa va ser, en els seus inicis, realitzada amb caràcter de urgència, per posteriorment, passar al sistema d'incorporar la normativa comunitària per la via del reglament o per l'elaboració de projectes de llei, sense anar al mecanisme de lleis de base, partint del tipus de competència que es tractés, segons fos exclusiva, compartida o d'execució.

A aquestes actuacions s'ha d'afegir les que estaven relacionades amb els fons estructurals, el FEDER i el Fons Social. Pel que fa al FEDER i als articles 11 i 32 del seu Reglament del Consell 1787/84, de 19 de juny, es preveia la participació de les regions en l'elaboració i la posada en pràctica dels projectes d'inversió proposats pels estats membres. Vers el Fons Social, la Generalitat va plantejar un conflicte positiu de competències quant a la decisió del Ministeri de Treball i Seguretat Social de no voler presentar un número important de projectes de la Generalitat.

També van haver diverses actuacions parlamentàries relatives al procés d'integració de l'estat espanyol amb les Comunitats Europees, entre les quals s'insta a la "cooperació institucionalitzada amb el govern central, tenint en compta especialment la diversitat competencial de les comunitats autònomes" i a "impulsar al Consell Executiu, perquè assoleixi el reconeixement de la presencia institucional de representants de la

Generalitat en la Delegació de l'Estat en les negociacions comunitàries per totes aquestes qüestions”<sup>118</sup>.

Seguint la línia iniciada per l'estat<sup>119</sup>, es va dictar a Catalunya la Llei de Bases de delegació, de 10 de març de 1986, que es feia sobre la base dels articles 33.1. i 27.3 EAC, que en el seu preàmbul deia

*Un dels efectes de l'adhesió de l'estat espanyol a les comunitats Europees radica en el fet de que determinades disposicions i actes del Dret comunitari passen a ser d'aplicació directa a Catalunya. Aquesta situació comporta, per un costat, la necessitat d'adequar les lleis aprovades pel Parlament de Catalunya a la normativa comunitària i, per altra, la de procedir al desenvolupament de les matèries que actualment no estan regulades i que són objecte de normes comunitàries*

Davant de tot el que s'ha exposat i dels nombrosos problemes que es van anant produint al llarg dels anys, es va veure que la regulació de l'Estatut de 1979 era insuficient, la qual cosa feia necessari ampliar aquestes competències, cosa que es produeix per mitjà del nou Estatut de 2006, a través de l'article 113, que parla de les competències de la Generalitat i normativa de la Unió Europea; per mitjà del, Títol V, sobre les relacions institucionals de la Generalitat, concretament en el Capítol II, sobre les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea i en el Capítol III, sobre Acció Exterior de la Generalitat. Fins la publicació de l'Estatut de 2006, serà el Tribunal Constitucional qui, amb les seves sentències anirà conformant la regulació en l'àmbit exterior que poden fer les comunitats autònomes.

---

118 RES 90/2011 del Parlament de Catalunya.

119 Llei de Bases, de 27 de desembre de 1985

## **CAPÍTOL 2:**

# **L'ACCIÓ EXTERIOR EN LA RECUPERACIÓ AUTONÒMICA I ELS GOVERNS DE JORDI PUJOL**

## **2.1.- ELS ANTECEDENTS: LA REPÚBLICA I EL FRANQUISME**

### **2.1.1.- Introducció: el catalanisme cultural i polític, una aproximació històrica**

Amb la mort de Ferran VII, l'any 1833, obertes ja les possibilitats constitucionals, amb el text de Cadis de 1812, l'arribada al tron d'Isabel II, suposa el final de la monarquia absoluta. Aquest va ser un període convuls de la història, en què destaquen les tres guerres carlistes; els fets de 1835, amb la crema de convents i la revolta de Jamància de 1843. Fins aleshores, l'absolutisme borbònic havia promogut un estat centralitzador en què es tendia a expulsar tot allò que era considerat català, en un context de dissolució progressiva de la llengua i cultura catalana. Aquest període, que va durar des dels fets de 1714 fins a les acaballes del s. XIX, va rebre el nom de *Decadència*, perquè aquestes no eren presents a la vida pública.

Entre els anys 1840 i 1880, sorgeix, a Catalunya, la *Renaixença*, un moviment cultural i polític, que va durar fins el Modernisme. Es va inspirar en el romanticisme que va donar-se a Europa, en especial, a Alemanya, on Herder va impulsar la idea que s'havia de posar al mateix nivell els conceptes de llengua i pàtria per a reivindicar el passat gloriós de l'Edat Mitjana, quan es van començar a conformar les nacions europees. La burgesia catalana es va veure molt influïda per aquest moviment, originat a partir de la Revolució Industrial, que també va tenir ressò en els sectors obrers. La Renaixença s'identifica amb fer visible la cultura i la recuperació de la llengua catalana, amb els Jocs Florals com a marc principal al voltant del que girava.

Durant segles, la llengua catalana només s'havia fet servir l'àmbit familiar, per prohibicions legals i en ser considerada, per un gran número de catalans, com una llengua secundària. Va ser Joaquim Rubió i Ors qui,

recuperant-la com a llengua literària, va escriure el pròleg d'un llibre de poesia, considerat un "Manifest de la Renaixença". Això va impulsar la celebració dels Jocs Florals de 1859 i la recuperació del català com a llengua literària. En aquest primer moment, la Renaixença tenia relació amb un món literari de poca qualitat, fins l'eixida de dos grans poetes: Àngel Guimerà i Jacint Verdaguer. A partir de llavors, les classes obreres van començar a participar d'aquest moviment, apareixent nombroses associacions culturals, com l'Ateneu Català de la Classe Obrera a Barcelona, l'any 1861, o la Fraternitat, fundada per Anselm Clavé l'any 1850, que serien l'origen de les agrupacions corals formades per obrers.

Aquestes idees van ser la llavor d'un moviment polític, el catalanisme, que va impulsar la recuperació de la consciència nacional col·lectiva, liderat per tres sectors destacats:

- El republicanisme federal; de Valentí Almirall, que va escriure *Lo catalanisme*; amb el suport del Diari Català.
- L'Església, per mitjà del moviment que encapçalaven Torres i Bages i Jacint Verdaguer, amb la col·laboració de la publicació *La Veu del Montserrat*.
- Un grup de intel·lectuals de la burgesia moderada, liderats per Àngel Guimerà, que s'expressaven en la revista *La Renaixença*.

L'any 1880, es va dur a terme el I Congrés Catalanista, en què es va reclamar una escola en llengua catalana, arran del qual es crea el Centre Català, promogut per Valentí Almirall. Del II Congrés Catalanista, en va ser fruit el *Memorial de Greuges*, que sol·licitava, al rei Alfons XII, la recuperació d'elements d'identitat pròpia catalans. Llavors, la Renaixença encara no comptava amb el suport de la burgesia catalana, perquè veien amb ella influències republicanes, cosa que va continuar sent així fins que el sector més conservador del Centre Català i un grup d'universitaris anomenat Centre Escolar Catalanista van constituir la Lliga de Catalunya.

Alguns dels dirigents d'aquests col·lectius formarien part, mes endavant, de la Lliga Regionalista.

La Unió Catalanista; en la qual no hi participaven els catalanistes d'esquerres ni els federalistes, com Valentí Almirall; es va constituir l'any 1891, englobant dues tendències: el grup de *La Renaixença*, que era literari i apolític, i la Lliga de Catalunya, partidària de l'acció política. L'any 1892, va convocar la burgesia catalana conservadora, a Manresa, a una assemblea on es van aprovar les *Bases per a la Constitució Regional Catalana o Bases de Manresa*, que haurien de ser les precursors d'una futura *Constitució Regional Catalana o Estatut*.

L'any 1901, es va fundar la Lliga Regionalista, un nou partit polític controlat per la burgesia, amb un destacat protagonisme en la política catalana de començament del s. XX. Aquest partit polític, fortament conservador, estava format, majoritàriament, per la burgesia industrial, els comerciants i l'Església Catòlica, amb dirigents com Francesc Cambó, Josep Puig i Cadafalch i Enric Prat de la Riba. Aquest últim, en el seu llibre *La Nacionalitat Catalana*, va definir els conceptes de nació, en tant que entitat natural amb història, cultura, llengua i drets propis, i d'estat, com una organització política artificial<sup>120</sup>. Considerava que la nació havia de tenir un estat i a la inversa, però que no era imprescindible el reconeixement internacional. A pesar d'aquests plantejaments, Prat de la Riba no era independentista, sinó que considerava que Catalunya havia de formar part de l'estat espanyol, entenent-lo com a un estat compost, la Federació

---

<sup>120</sup> PRAT DE LA RIBA, E. "La Nacionalitat Catalana" Ed. Escola Administració Pública de Catalunya, Any 2007, reproducció facsímil de la primera edició de la tipografia l'anuari de l'exportació (Barcelona 1906)

Espanyola. L'any 1933, la Lliga Regionalista passaria a denominar-se Lliga Catalana.

La característica més destacada del catalanisme és el seu pluralisme intern, de manera que van coexistir, al tombant entre els segles XIX i XX, diversos partits polítics que defensaven d'una manera o altre el catalanisme. Destaca, en aquest període, la constitució de dues entitats: Solidaritat Catalana, que integrava un important nombre de catalanistes que no estaven d'acord en les actuacions del govern central, i el Centre Nacionalista Republicà, que era una escissió de la Lliga Catalana, però sense gaire pes polític.

Els republicans es van organitzar al voltant del Partit Federal Català, que volia l'autonomia de Catalunya a diferència dels seus homòlegs de la resta de l'estat espanyol. Aquest sector és el que va promoure el projecte de *Constitució de l'Estat Català dins la Federació Espanyola*. En canvi, els republicans no federalistes van formar part de la Unió Republicana, liderada per Nicolàs Salmerón, president de la Primera República i persona sensible a les reivindicacions catalanes, cosa que el dur a participar amb el moviment Solidaritat Catalana. Aquest fet no va agradar a un sector del partit, provocant una escissió liderada per Alejandro Lerroux, qui va fundar el Partit Republicà Radical, de caire populista, anticatalanista i demagògic. L'any 1909, es va constituir Esquerra Catalana integrada per la Unió Republicana i el Centre Nacionalista Republicà, que s'acabaria convertint en la Unió Federal Nacionalista Republicana, i s'uniria amb el Partit Republicà Radical de Lerroux. Aquest partit no va guanyar les eleccions i s'acabaria dissolent. En aquesta època també es va constituir la Unió Socialista de Catalunya, com a escissió del Partit Socialista Obrer Espanyol.

L'any 1922 la Lliga Regionalista es va dividir en dos sectors: Acció Catalana i Estat Català, liderat, aquest últim per Francesc Macià, que acabaria unint-se el Partit Republicà Català, encapçalat per Francesc Layret i Lluís Companys donant pas al naixement, l'any 1931, d'Esquerra Republicana de Catalunya, que guanyaria, aclaparadorament, les eleccions. El Partit Republicà Català tenia elements del catalanisme i del obrerisme, no obstant això, no van tenir una acceptació massiva del seu electorat natural, les esquerres catalanistes, ateses les actuacions dels radicals de Lerroux, la manca de líders carismàtics i la gran força de l'anarcosindicalisme.

L'estructura institucional i política girava al voltant de la Mancomunitat<sup>121</sup> que estava duent a terme un procés de normalització cultural i política en Catalunya que es va malmetre amb la Dictadura de Primo de Rivera, originant que Francesc Macià s'hagués d'exiliar i el seu partit, Estat Català, passés a la clandestinitat. Des de l'exili, va protagonitzar els que es coneixen com "fets de Prat de Molló", un intent d'invasió militar de Catalunya, desmuntat per la gendarmeria francesa, però que va suposar una gran popularitat per a Macià.

### **2.1.2.- La Segona República, l'autonomia política de Catalunya**

Al territori espanyol, s'han donat dos períodes en què el règim polític ha estat la república. La Primera República va comprendre un període entre 1873 i 1874. La Segona República s'inicia el 14 d'abril de 1931, en marxar d'Espanya el rei Alfons XIII, i va durar fins el final de la Guerra Civil, l'1 d'abril de 1939. El general Berenguer i l'Almirall Aznar, que encapçalaven el govern central, van intentar reforçar la monarquia amb la celebració

---

<sup>121</sup> FORCADELL X.: *Mancomunitat*. En: *Revista Catalunya. Extra n. 1*. 2014  
160



d'unes eleccions municipals, provincials i estatals, després del fracàs de la dictadura Primoriverista. Com a conseqüència, contrari al esperat, amb el triomf de les candidatures republicanes, el rei va interpretar el resultat com un plebiscit que havia perdut i es va exiliar, donant-se inici a la Segona República, que es va desenvolupar en cinc etapes.

### El Govern Provisional (abril-desembre de 1931)

Es van convocar eleccions generals, promovent l'aprovació de la Constitució Espanyola de 1931. El Govern va estar presidit per Nieto Alcalà-Zamora i per Manuel Azaña. Era una època difícil a nivell internacional, ja que feia poc s'havia produït la fallida econòmica del 29, i tant els Estats Units com Europa vivien la denominada Gran Depressió. En aquest primer moment, el govern provisional es va regir per l'Estatut Jurídic del Govern Provisional, fins que es va aprovar la Constitució.

A nivell polític, un dels problemes més greus amb què es va enfrontar el govern provisional va ser la proclamació de la República Catalana, per part de Francesc Macià, poc temps abans que es proclamés la Segona república. Tot això va donar pas a unes dures negociacions, que van culminar amb què Catalunya continués formant part de l'estat espanyol, si bé amb una certa autonomia. Al País Basc, es va iniciar el procés per l'obtenció de l'Estatut d'Autonomia, en paral·lel al que s'estava fent a Catalunya.

La creació d'Esquerra Republicana de Catalunya, l'any 1931, va aglutinar tota l'esquerra catalana, cosa que va permetre un èxit espectacular en les primeres eleccions encapçalada per Francesc Macià i superant de llarg a la Lliga catalana. Macià, el 14 d'abril, va proclamar la República Catalana, com a estat integrat en la Federació Ibèrica hores abans que es proclamés la República Espanyola. Després d'unes tenses reunions amb el govern

espanyol, Macià va fer-se enrere, però, com a contrapartida, es va establir un sistema d'autogovern, amb el restabliment de la Generalitat de Catalunya. Els compromisos amb els representants del govern central no es van complir i l'Estatut de Catalunya va patir fortes retallades a les Corts Generals. De les eleccions al Parlament de Catalunya, es va escollir com a president de la cambra legislativa a Lluís Companys i, amb la inesperada mort de Francesc Macià, el Nadal de 1933, va succeir-lo, escollit amb una votació extraordinària l'1 de gener de 1934, amb l'abstenció de la Lliga Catalana.

Els independentistes es movien entre diversos partits, sense que, aleshores, fossin majoria: el Partit Català Proletari, que s'acabà integrant en el Partit Socialista Unificat de Catalunya; Palestra; el Partit Nacionalista Català; i l'Agrupació Nacionalista Nosaltres Sols, que volia ser quelcom similar al Sinn Féin. Estat Català acabaria passant a ser un grup secessionista després que abandonés ERC, que aleshores, propugnava el nacionalisme no separatista.

### El bienni reformista (1931-1933)

El govern va estar presidit per Manuel Azaña, amb un equilibri de forces republicanes i socialistes. El 10 de desembre de 1931, s'aprovà la Constitució de la República, moment, a partir del qual, el govern va encetar una sèrie de reformes, durament criticades per l'Església Catòlica, els terratinents i una gran part dels militars. Aquestes reformes van ocasionar un gran malestar en les classes més conservadores, que van propiciar la "Sanjurjada", un intent de cop d'estat encapçalat pel general José Sanjurjo. Superat aquest entrebanc, l'any 1933, Manuel Azaña renova el govern, incorporant Lluís Companys amb el càrrec de Ministre de la Marina. En una època molt convulsa, tant a nivell polític com social, el govern tenia l'oposició de la CNT i la FAI, que promovien una revolució llibertària i de

l'Església i els sectors conservadors. A nivell social es van succeir nombrosos conflictes, duent als fets de Casas Viejas, de Castillblanco i de l'Alt Llobregat, propiciant la caiguda del govern. El President de la República, Alcalà-Zamora, designà al republicà Diego Martínez Barrio com a President del Govern, qui va dissoldre les corts i va convocar unes noves eleccions; per primer cop, amb sufragi femení. Aquestes eleccions van ser guanyades pel centre i la dreta; a Espanya, pel Partit Republicà Radical, d'Alejandro Lerroux, i a Catalunya, per la Lliga, amb un descens de votants d'ERC. L'organització de les dretes, davant de les divisions i forts enfrontaments de les esquerres, sumat això a l'abstenció promoguda per la CNT, les van dur a fer-se amb la victòria.

### El bienni conservador (1933-1935)

Conegut per les esquerres com el Bienni Negre, el govern d'Alejandro Lerroux, recolzat per la Confederació Espanyola de Dretes Autònomes (CEDA), va fer tot el possible per aturar les reformes iniciades en el període anterior. El govern es va enfrontar amb la Generalitat per causa de la llei de contractes de conreu que havia aprovat el Parlament, amb què es permetia que els pagesos poguessin accedir a l'adquisició de les terres que treballaven per mitjà del pagament d'uns preus, prèviament establerts pel govern català. Les mesures del govern central, a favor de les dretes conservadores, van produir una radicalització de les posicions del PSOE i la UGT, apropant-se a posicions anarquistes revolucionaries, amb un increment del conflicte social i vagues al llarg de l'any 1934. La reacció del govern va ser la de incorporar sectors de la CEDA molt més conservadors. Aquesta reestructuració va ser interpretada, per l'esquerra, com una marxa cap el feixisme, que estava agafant força a Europa, especialment a Itàlia i Alemanya. La resposta, sindical i política, va ser una ampla vaga general revolucionaria en la mineria asturiana durament reprimida. A Catalunya, el President de la Generalitat, Lluís Companys, va donar suport a la revolta i

el 6 d'octubre va proclamar la República Catalana dins de la República Federal Espanyola. La reacció del govern central va se declarar l'estat de guerra a Catalunya, amb l'exèrcit, dirigit pel general Batet, ocupant per la força el Palau de la Generalitat. Avortada la rebel·lió, l'any 1935, la CEDA va presentar un projecte de modificació de la constitució amb què establia la modificació de les autonomies, l'abolició del divorci, la impossibilitat de l'expropiació de les terres, però una forta crisi de govern, a causa de la corrupció en el partit de Lerroux i Gil Robles, suposà la convocatòria d'unes noves eleccions al febrer del 1936.

### El Front Popular (1936)

El Front Popular, constituït per diferents partits i moviments d'esquerres, va guanyar unes eleccions tremendament tenses i es va mantenir al poder fins el cop d'estat de 1936. La victòria de les esquerres va suposar la llibertat immediata dels detinguts pels fets de l'octubre anterior; com va ser el cas de Lluís Companys, que tornà a ser president de la Generalitat.

### La Guerra Civil (1936-1939)

Amb l'etapa de la Guerra Civil el poder real requeia en Comitès de Guerra i es van succeir tres presidents de la República: José Giral; Francisco Largo Caballero, que havia estat líder de la UGT; i el socialista Juan Negrín. Les diverses insurreccions militars va dur a la dimissió del president del govern, Santiago Casares Quiroga, amb el nomenament de Diego Martínez Barrio. El 4 de setembre de 1936, va assolir la presidència del govern al socialista Largo Caballero. Dos mesos després, el govern es va traslladar a València i es van constituir les Juntas de Defensa, dirigides pel general Miaja, amb Vicente Rojo com a cap de l'Estat Major. Les zones republicanes estaven desorganitzades, facilitant múltiples victòries franquistes. Sumat això a les lluites internes entre anarquistes i el POUM, van propiciar la substitució del president Largo Caballero per Juan Negrín.

Mentre el bàndol franquista avançava, la zona republicana es va dividir en dues zones: Catalunya i centre, incloent Madrid, i València. El dia 28 de febrer de 1939, Manuel Azaña va dimitir com a president de la República, mentre que el govern s'exiliava a França. L'1 d'abril de 1939, el general Franco donava per guanyada la Guerra Civil i començava una fosca dictadura, donant pas a un genocidi polític i cultural a Catalunya. Es van prohibir les llibertats democràtiques i el catalanisme va passar a l'exili o a la clandestinitat. Aquells que van romandre a l'interior van formar el Front Nacional de Catalunya, format per militars de l'Estat Català, Nosaltres Sols i una part d'ERC. Seria a les acaballes de la dictadura quan es crearien altres partits en la clandestinitat com el Partit Socialista d'Alliberament Nacional, una escissió del Front Nacional de Catalunya. Les associacions catalanes i el món de la cultura, com va ser el cas d'Òmnium Cultural, van lluitar des de la clandestinitat.

### **2.1.3.- L'Estatut d'Autonomia de 1932**

L'Estatut d'Autonomia de 1932 va ser la culminació d'un llarg procés, iniciat durant el s. XIX, en què els catalans, des de posicions nacionalistes o regionalistes, reclamaven solucions a la denominada "qüestió catalana" o "problema català". La seva incidència en la política espanyola va ser rellevant i, des de Catalunya, es van proposar diverses solucions de caire autonomista, federalista, foralista, confederal, o independentista. El fracàs de la I República espanyola de 1873, amb el intent de convertir-la en federal i el desinterès per la qüestió entre la major part dels polítics de la resta de l'estat, va provocar un gran sentiment de frustració en la societat catalana. Amb la reinstauració i consolidació de la monarquia, Catalunya va necessitar un nou encaix en el marc de l'estat espanyol, amb un nou camí, que hauria de ser l'autogovern. L'any 1913, es va aconseguir que, per mitjà d'un reial decret, s'autoritzés la creació de mancomunitats provincials a tot el territori espanyol, però només Catalunya va fer-ne ús

d'aquesta possibilitat, organitzant la Mancomunitat de les quatre províncies catalanes. Va ser presidida per Prat de la Riba, primer, i per Puig i Cadafalch, després.

Més endavant, Macià va proclamar, a Barcelona, la República Catalana, amb l'ofertament de crear una confederació de pobles ibèrics, poques hores abans que es proclamés, a Madrid, la República Espanyola. Arran d'aquesta declaració de Macià, va desplaçar-se tres ministres, Fernando de los Ríos, Lluís d'Olwer i Marcel·lí Domingo, el 17 d'abril de 1931, per a intentar arribar a un acord. Van pactar la desaparició de la República Catalana, la creació d'un organisme preautonòmic, denominat Generalitat de Catalunya i la promesa de posar en marxa, de manera immediata, el procés per a assolir un estatut d'autonomia. El terme Generalitat reapareix per a substituir els termes de "República Catalana" i "Estat Català" fets servir pel president Macià<sup>122</sup>, amb un intent d'adaptar un terme del Dret Públic català medieval a la nova realitat de la Catalunya autònoma contemporània.

### **a) Elaboració de l'Estatut d'Autonomia de 1932**

El 21 d'abril de 1931, el govern provisional de la República va publicar un decret que establí un règim provisional per a totes les diputacions provincials, menys les catalanes, pel termini que passés fins a l'aprovació de la nova constitució. Quant a Catalunya, l'article 6 establí un règim especial amb la desaparició de les quatre Diputacions catalanes:

*Restaurada la Generalitat al proclamarse la República en Cataluña, desaparecieron en su territorio las Diputaciones provinciales [...] Al*

---

<sup>122</sup> Tal com deia Jordi Solé Tura amb el seu comentari a l'article 1 de l'Estatut de 1979, el terme "Generalitat" no va ser objecte de reivindicació durant el s. XIX i el primer terç del s. XX, en els programes dels diferents partits polítics, ni en els projectes federals, autonòmics o independentistes.

*Gobierno de la Generalidad de Cataluña compete dictar las disposiciones para la organización de la Asamblea con representantes de los Ayuntamientos ínterin no sea elegida por sufragio universal.*

El dia 28 d'abril de 1931, la presidència de la Generalitat provisional va publicar un decret que, en el preàmbul, deia:

*[...] amb la proclamació de la República ha quedat restablerta, com expressió de la unitat tradicional del nostre territori, la Generalitat de Catalunya [...] El Govern provisional de la República ha reconegut, amb gran noblesa, en el seu decret de 21 d'abril, el fet històric de la restauració de la Generalitat [...] Queda obert, ara, un període de interinitat, dintre del qual s'haurà d'estructurar definitivament la República i, en quant a Catalunya, tindrà que preparar l'Estatut que fixi les seves atribucions. Sotmès l'Estatut a les Corts Constituents, Catalunya podrà regular lliurement, per ella mateixa i dins de les seves normes fonamentals que resultaran establertes, la seva vida interior per decisió sobirana de sufragi universal... Però, durant aquest període, ni la vida civil pot ser interrompuda ni desatesos els serveis públics, i urgeix donar una organització provisional a la Generalitat que assegurí aquest propòsit dins de la màxima harmonia amb el Govern provisional de la República.*

Posteriorment una part d'aquest articulat va ser modificat pel Decret, de 9 de maig de 1931, del govern provisional de la República, pel qual es va considerar que l'anterior decret de la Generalitat provisional sobrepassava les seves facultats. El preàmbul del nou decret deia:

*[...] que estructura la citada Generalidad, ha movido al Gobierno provisional de la República a dictar en su Decreto el día 9 del mes actual, algunas disposiciones clarificadoras de aquel primer documento, que han sido adoptadas de conformidad con la representación de esta Generalidad y con su asentimiento completo; y por este motivo [...] se estima conveniente dar una redacción definitiva al susodicho decreto, poniendo así de manifiesto la absoluta concordia e íntima compenetración que existe entre el Gobierno provisional de la república y esta Generalidad.*

Aquest, establia que, mentre l'estatut d'autonomia no fos aprovat per les Corts Constituents, la Generalitat estaria constituïda per:

- Un Consell o Govern provisional, format per un president i set consellers, designats pel president, amb atribucions determinades amb el mateix decret.
- L'Assemblea provisional de la Generalitat, constituïda per representants dels Ajuntaments de Catalunya, que es denominaria Diputació provisional de Catalunya.

Les atribucions d'aquesta assemblea serien:

- Nomenar una ponència que, en representació de l'Assemblea que, juntament amb el Govern provisional de la Generalitat, formulés un projecte únic d'Estatut de Catalunya.
- Votar l'aprovació d'aquest projecte d'estatut i organitzar el plebiscit en els ajuntaments de Catalunya, que havia de ser sancionat abans de presentar-lo a les Corts Constituents, després de ser sotmès al referèndum del poble de Catalunya, amb vot directe.
- Estructurar els serveis administratius que afectessin a les diferents comarques catalanes.
- Resoldre totes les qüestions d'interès públic que els plantegés el Govern provisional de la Generalitat i les que establís la mateixa Diputació, a petició de set diputats. En el mateix decret, s'establien les normes per a l'elecció dels representants dels ajuntaments i les dates de les eleccions.
- Els comissaris, nomenats pel Govern provisional de la Generalitat, que, com a delegats seus, tindrien les funcions d'execució dels serveis que havien estat encomanats a les diputacions provincials de Girona, Tarragona i Lleida<sup>123</sup>. Les seves atribucions van ser establertes en un nou decret de la Generalitat, de 19 de maig, desapareixent les diputacions provincials, a les quals no s'hi feia referència ni en la nova Constitució, ni en l'Estatut d'Autonomia de 1932. La Constitució espanyola deia textualment:

*[...] La República constituye un estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones.*

A partir d'aquell moment, el govern provisional de la Generalitat, que va actuar des del mes d'abril de 1931 fins el mes de desembre de 1932, va iniciar els tràmits per als traspassos en matèria de sanitat, cultura i educació des de les extingides diputacions provisionals a l'organisme preautonòmic. El decret establí, també, que la Generalitat provisional podia:

1. Proposar al govern provisional de la República la modificació urgent de les disposicions de la legislació vigent, si considerés que pugés suposar algun perjudici el fet d'esperar a què fossin modificades per les noves corts.

---

<sup>123</sup> (BOGC n. 2, 20-05-31).



2. Resoldre, via decret, totes les qüestions de interès per a Catalunya que no afectessin a competències específiques de l'estat.
3. El president de la Generalitat provisional estava obligat a concórrer a la Junta d'Autoritats quan, per motius d'ordre públic, fos necessari convocar a Barcelona i podia exercir, com les altres autoritats, la facultat de iniciativa.
4. La Generalitat, quan ho consideres necessari per al manteniment de l'ordre públic, podia requerir l'auxili de les autoritats encarregades de l'ordre públic.

D'acord amb les disposicions legals, el 24 de maig de 1931, els ajuntaments de Catalunya, escollits el 12 d'abril, van designar l'assemblea denominada Diputació Provincial de Catalunya. Aquesta, en ple d'11 de juny va nomenar la ponència que havia de redactar l'avantprojecte d'estatut. La ponència es va reunir a Nuria el dia 20 de juny de 1931 i vuit dies després es van celebrar les eleccions generals a diputats de Les Corts, que haurien d'elaborar una nova constitució. L'avantprojecte d'estatut elaborat a Nuria, va ser entregat al Govern de la Generalitat, consultat i discutit extraoficialment amb alguns membres del govern provisional de la República, amb algunes esmenes, va ser presentat al ple de la Diputació Provisional de Catalunya que el va aprovar<sup>124</sup>. Aquest text va ser aprovat per la quasi totalitat dels ajuntaments de Catalunya i el dia 2 d'agost de 1931 va ser sotmès a referèndum del poble català.

Tal com senyala Josep Benet<sup>125</sup>, aquest avantprojecte, que preconitzava l'aspiració federal, va ser elaborat abans que Les Corts discutissin i aprovessin una nova constitució republicana i, per tant, va ser redactat sense conèixer amb exactitud el nou marc constitucional, cosa que, amb

---

<sup>124</sup> BOGC n. 6, 17-07.31

<sup>125</sup> BENET J.: *Precedentes históricos del Estatuto*. En: *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Catalunya. Vol. I*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic, 1990. Pàg. 52 i ss.

l'aprovació de la constitució, al desembre de 1931, en què ja no es contemplava l'aspiració federalista i amb moltes limitacions amb les facultats de les autonomies, deixava inviable, en gran mesura, el contingut i la terminologia de l'Estatut de Núria.

El dictamen de la comissió parlamentària de les corts constituents va manifestar una profunda desconfiança vers a l'autonomia i va eliminar el llarg preàmbul de l'estatut, que deia:

*[...] Catalunya vol que l'Estat espanyol s'estructuri de manera que sigui possible la federació entre tots els pobles hispànics... mitjançant Estatuts particulars com el nostre i de manera gradual... el nostre poble vol que l'escola sigui profundament transformadora segons els mètodes fets servir per les nacions avançades... el poble de Catalunya, no com aspiració exclusiva, sinó com una redempció de tots els pobles d'Espanya, vol que la joventut fos alliberada de l'esclavatge del servei militar [...]*

El 6 de maig de 1932, gairebé un any després d'haver estat sotmès a votació pel poble català i quasi mig any després de ser aprovada la constitució, va començar el debat sobre l'Estatut de Núria a les corts espanyoles. El clima polític havia canviat molt des de les eleccions amb què es va proclamar la república espanyola. L'oposició a l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, tant de part de les dretes com de les esquerres espanyoles va ser ferotge.

El pronunciament militar frustrat del general Sanjurjo, el 10 d'agost de 1932, que tenia com un dels seus objectius impedir l'aprovació de l'estatut català, va generar un nou clima polític, que va ser aprofitat per Manuel Azaña, president del govern espanyol, per aconseguir una ràpida aprovació de l'estatut català. El 9 de setembre de 1932, les corts constitucionals van aprovar la part que quedava de l'estatut, per 314 vots a favor, 24 en contra i un centenar significatiu d'abstencions. El dia següent, l'estatut va ser signat a Sant Sebastià, on dos anys abans s'havia

assolit el famós pacte. Manuel Azaña, a la plaça de Sant Jaume, llavors denominada plaça de la República, va lliurar, simbòlicament l'Estatut al poble català. El 20 de novembre de 1932, es va escollir el primer Parlament de Catalunya i ,el 14 de desembre, es va constituir oficialment al Palau de la Ciutadella, a Barcelona, en el mateix lloc on Felip V, després de la seva victòria, l'any 1714, va fer construir una fortalesa militar.

### **b) Característiques principals de l'Estatut d'Autonomia de 1932**

El contingut de l'Estatut d'Autonomia de 1932, va anar evolucionant des de la redacció de l'avantprojecte fins el redactat final aprovat. La raó va ser la necessitat d'adaptar-se a la constitució espanyola, per tal d'evitar una declaració d'inconstitucionalitat. En aquest sentit, la Constitució de la Segona República, aprovada el 9 de desembre de 1931, va provocar una certa frustració a Catalunya, en essència, pel redactat del seu primer article, amb contradicció amb l'esperit i la lletra del projecte d'estatut:

*La República constituye un Estado integral compatible con la autonomía de municipios y regiones.*

El concepte d'estat integral va ser introduït pel president de la comissió parlamentaria, Jiménez de Assúa, ja que considerava que s'havia de buscar una fórmula diferent com a alternativa entre un estat unitari i un de federal. Segons aquest diputat, l'estat unitari no donava satisfacció als territoris que volien l'autonomia, mentre que l'estat federal produïa una generalització, que obligava a territoris que no la volien a tenir-la. És a dir, la constitució republicana no establia clarament un sistema federal com el preconitzat per l'Estatut de Núria, que partia de la lliure determinació del poble de Catalunya per a integrar-se voluntàriament en la república espanyola, ni reconeixia el dret a la autonomia de forma general, sinó que només permetia que es poguessin crear regions autònomes. Es per això, arran de la necessitat de l'estatut d'adaptar-se a la constitució, que, en el text que va sortir de Les Corts, ja no hi figura que Catalunya és un estat

autònom, ni que el poder de Catalunya emana del poble (arts. 1 i 2). L'article 1 de l'Estatut de 1932 manifesta que Catalunya es constitueix en regió autònoma d'acord amb la Constitució de la República i les disposicions del mateix estatut<sup>126</sup>. Vers a l'oficialitat del català (article 5) es passa a la cooficialitat en aplicació a l'article 2 de l'estatut.

L'ordenament republicà no atorga als estatuts d'autonomia un rang materialment constitucional o superior a la legalitat ordinària. Serà la sentència del Tribunal de Garanties, de 6 de març de 1936 la que declararà la inconstitucionalitat de la Llei de suspensió de les facultats de l'Estatut de Catalunya, com a conseqüència de la insurrecció del 6 d'octubre, amb què s'establia que l'autonomia és inatacable una vegada assolida, segons els procediments establerts per la constitució.

L'Estatut de Núria està integrat per 18 articles, repartits en cinc títols, i una disposició transitòria. Estableix que el territori de Catalunya està format per les províncies de Barcelona, Tarragona, Lleida i Girona; L'idioma català, alhora que també ho és el castellà, és la llengua oficial de Catalunya i determina que els drets individuals dels catalans són els mateixos que els establerts en la Constitució de la República.

En el seu Títol Segon estableix les atribucions de la Generalitat de Catalunya. La Generalitat assumeix la competència d'execució de les matèries referides a l'article 15 de la constitució (article 5). La competència legislativa exclusiva quant al règim local (article 10) i la legislació exclusiva

---

<sup>126</sup> Concretament, l'article primer de l'Estatut de 1932 deia: *Catalunya es constitueix en regió autònoma dins de l'Estat espanyol, d'acord amb la Constitució de la República i el present Estatut.*

en matèria civil, sense perjudici d'allò que disposés l'article 15 de la Constitució (article 12).

També, regula les competències en matèria judicial i la possibilitat del nomenament de jutges i magistrats amb jurisdicció a Catalunya, per concurs entre els compresos en l'escalafó general de l'estat. Es crea el Tribunal de Cassació de Catalunya, amb jurisdicció sobre matèries en què la legislació correspongui en exclusiva a la Generalitat essent el coneixement de la llengua i del dret de Catalunya "condicions preferents" en els concursos convocats per la Generalitat. El Tribunal Superior de Justícia, va ser mencionat a l'Estatut de Nuria, juntament amb el Parlament, el President i el Consell, com a part integrant de la Generalitat, però va desaparèixer de l'article 14 de l'Estatut de 1932. No obstant això, l'estatut va instituir el Tribunal de Cassació de Catalunya i atorgava el nomenament dels seus magistrats a la Generalitat, de conformitat amb les lleis determinades pel parlament. L'article 8 dóna competències en matèria d'ordre públic intern i de policia, creant a més, la Junta de Seguretat, amb la funció de coordinar els serveis policials estatals i catalans, mentre que l'article 9 deixa en mans del govern de la República la direcció de tots els serveis de seguretat, a requeriment de la Generalitat o a iniciativa pròpia.

Institucionalment, estableix que la Generalitat de Catalunya està integrada pel Parlament, el President de la Generalitat i el Consell Executiu. Finalment en el Títol V estableix una extensa regulació en matèria d'Hisenda.

Amb els primers decrets d'ordenació de la Generalitat, l'any 1931, es van crear una institució parlamentària i un Govern amb denominacions, inicialment, canviants. El President era considerat com a president del govern i, fins el projecte d'Estatut de Nuria no s'acabarà veient com una

institució específica, diferenciada del Govern. La fórmula definitiva de les tres institucions integrants de la Generalitat, tal com recull l'estatut i que perdurarà en el temps, és: el Parlament, el President de la Generalitat i el Consell Executiu. Una altra institució, la dels Comissaris de la Generalitat, que substituirien en la pràctica als Presidents de la Diputació, es va considerar com un element integrant de la Generalitat, però va desaparèixer del text definitiu.

### **c) El contingut de l'Estatut Interior de Catalunya**

Una vegada passades les eleccions del 20 de novembre de 1932 i constituït el primer Parlament estatutari, va sorgir la necessitat d'elaborar una llei autonòmica que vertebrés el sistema polític de Catalunya. El 5 de gener de 1933, es van iniciar els debats vers a la redacció de l'Estatut Interior de Catalunya, aprovat el 25 de maig, que no s'ha de confondre amb l'Estatut d'Autonomia.

L'estatut interior recuperava les idees federalistes catalanes i s'assemblava a una constitució. Es presenta com una llei derivada de la voluntat del poble de Catalunya, que "s'estableix per la potestat del seu Parlament". Evita conscientment qualsevol referència a la constitució espanyola. Significativament, l'article 62 designa l'Estatut d'Autonomia com "Estatut Exterior". Té disposicions vers el sistema de fonts, en els articles 5 i 6, i sobre la ciutadania o la condició política de catalans, en l'article 7. El Títol II tracta sobre els drets socials; el Títol III té una part orgànica en què es regula el Parlament (capítol I), el President (capítol II) i el Consell Executiu (capítol III); el Títol IV regula el règim local, declarant l'autonomia dels municipis (article 57); el Títol V es dedica a la funció judicial; el Títol VI fa referència a les finances i el darrer títol estableix un procediment per a la reforma d'aquest estatut interior.

Els estatuts d'autonomia, tant interior com exterior, situaven el Parlament com a centre de l'organització política de la Generalitat. Estava format per vuitanta-cinc diputats escollits per a un mandat de cinc anys. La regulació de la figura del President de la Generalitat es feia amb l'article 14 de l'estatut d'autonomia i en els articles 39 a 49 de l'estatut interior. El President era escollit pel Parlament per majoria absoluta dels vots dels diputats que haguessin pres possessió del seu esco, amb un sistema d'elecció especial en cas d'haver més d'un candidat. L'article 41 EIC atorgava al President la facultat de dur la direcció política del Govern o Consell Executiu, nomenant directament el Consellers; l'article 45, la facultat de delegar en un conseller, temporal però no parcialment, les funcions executives i l'article 47 designava a aquest com a "Conseller Primer". El Consell Executiu completava l'estructura de l'organització política regulat amb l'article 14 EAC i en els articles 50 a 56 EIC. El primer establia que el President i el Govern tenien funcions executives, sense que aquest article, ni l'estatut interior les determinessin. El Govern exercia la potestat reglamentaria i s'establia que el President signava els decrets i reglaments emanats del Consell Executiu, o el Conseller Primer, en el cas que hagués delegat les funcions. En cas d'urgència i quan el Parlament no estigués reunit, el President, a proposta o per acord unànim del Govern, amb l'aprovació de les dues terceres parts de la Diputació Permanent del Parlament, podia regular per decret sobre matèries corresponents a la legislació autonòmica.

#### **d) L'acció exterior a l'Estatut de 1932**

L'acció exterior de la Generalitat es regulava en l'article 13 de l'Estatut d'Autonomia de 1932, que deia:

*La Generalitat de Catalunya prendrà les mesures necessàries per a l'execució dels Tractats i Convenis que versin sobre matèries atribuïdes totalment o parcialment a la competència regional pel present Estatut. Si no ho fes en temps oportú, correspondrà al Govern de la República d'adoptar aquelles mesures. Pel fet de tenir al seu*

*càrrec la totalitat de les relacions exteriors, exercirà sempre, l'alta inspecció sobre el compliment dels esmentats tractats i convenis, i sobre l'observança dels principis del dret de gents. Tots els afers que revesteixin aquest caràcter, així com la participació oficial en Exposicions i Congressos internacionals, la relació amb els espanyols residents a l'estranger, o qualsevol altres anàlegs, seran de l'exclusiva competència de l'Estat.*

Aquest redactat va ser fruit de les circumstàncies temporals, en un moment en què l'acció exterior estava fermament lligada a l'estat, de forma exclusiva, tant en l'àmbit polític com comercial i social. El text remarca que l'estat espanyol té en exclusiva les tres grans potestats que l'ordenament jurídic internacional reconeix als estats, per obrar en l'àmbit internacional: el *ius contrahendi* (capacitat de concloure acords internacionals amb altres subjectes); el *ius legationis* (capacitat d'enviar i rebre representats dels altres subjectes); i el *ius litigandi* (capacitat d'exigir responsabilitat pels acords als que s'havia arribat i pels que no es complien, o la possibilitat de que t'exigeixin responsabilitat pels teus incompliments). Les competències, en aquest àmbit, de la Generalitat es reduïen a prendre les mesures necessàries per a l'execució dels tractats i convenis que afectessin a Catalunya, sense cap participació en el procés d'elaboració o signatura. És més, en cas que la Generalitat no executés aquestes mesures, seria el govern de l'estat qui les duria a terme, com un clar reconeixement jurídic quant a què la responsabilitat internacional pel compliment dels tractats és de l'estat i no de cap dels seus ens subestats; i la Generalitat roman com a col·laborador territorial en l'execució de normes internacionals subscrietes, sense cap referència a la seva participació en la conclusió de les mateixes.

La relació amb les comunitats catalanes amb l'exterior, la promoció industrial i comercial, o la divulgació de la cultura catalana no apareixen reflectides en el mandat estatutari tot i que tampoc es poden considerar expressament prohibides. L'Estatut obria un marc competencial nou, fins aleshores desconegut, i el seu desenvolupament es desprendria més de



l'acció política concreta que del redactat estricte, malgrat que els esdeveniments polítics van fer impossible aquesta evolució.

#### **2.1.4.- L'acció exterior durant la dictadura franquista i l'exili**

El 17 de juliol de 1936 es va produir el pronunciament militar que va donar pas a la Guerra Civil Espanyola. A Catalunya, es va vèncer, inicialment, el moviment militar per les forces d'ordre públic de la Generalitat, amb la contribució de les organitzacions obreres i d'esquerres, cosa que va coincidir amb la crisi del poder central. A partir d'aquell moment, la situació va propiciar que se superés el marc de l'Estatut d'Autonomia de 1932, unes vegades, per el impuls revolucionari i altres, per suplir la desaparició dels organismes i les institucions de l'estat.

En aquest nou marc social, es van llicenciar per decret del govern central, les tropes amb caps que s'havien enfrontat a la legalitat republicana, cosa que va donar pas a l'aparició de nombrosos combatents civils voluntaris i el que va dur al govern de la Generalitat a constituir les "milícies ciutadanes", amb la finalitat de combatre *"en tot Catalunya els últims nuclis feixistes existents i prevenir-ne contra els possibles perills de fora"*. Aquestes es van convertir en el "Comitè Central de Milícies Antifeixistes", depenent oficialment del govern de la Generalitat. També, es va crear la Conselleria de Defensa del Govern, de la que depenien les columnes de combatents que van anar a l'Aragó i que van participar en el desembarcament de Mallorca.

En l'àmbit de l'ordre públic, la Generalitat va superar el marc estatutari, assolint la totalitat de les competències del govern central, a Catalunya, en les següents matèries: policia de fronteres, immigració, estrangeria, extradicions i justícia (inclosa la commutació de la pena de mort). En

l'àmbit econòmic-financer es va crear la Junta de Comerç Exterior, que va disposar directament dels fons del Banc d'Espanya des de Barcelona i va publicar, entre d'altres, el Decret de Col·lectivitzacions, de 28 d'octubre de 1936. En el camp de l'ensenyament va crear el Comitè de l'Escola Nova Unificada i quant al marc del Dret Civil, va modificar la Llei de Divorci de la República i el decret de 25 de desembre de 1936 va regular la interrupció del embaràs. El decret de 28 d'agost de 1936 disposava, vers les disposicions que publicava el govern central, que només serien d'obligatori compliment a Catalunya aquelles que es publicuessin, alhora, al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, per raó que:

*[...] en aquestes circumstàncies l'obra del Govern ha de respondre a una unitat de pensament que reculli el sentit econòmic i social del proletariat de Catalunya.*

Aquest decret va ser complementat per l'ordre de Presidència del Consell de la Generalitat, de 4 de setembre, que declarava que:

*D'ara en endavant, no es publicarà al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya cap disposició del Govern de la República sense ordre expressa d'aquesta Presidència.*

La crisi dels fets de maig de 1937 va ser aprofitada pel govern central per recuperar, a més de les competències extraestatutàries que havia assolit la Generalitat des de el mes de juliol de 1936, algunes d'estatutàries, especialment en matèria d'ordre públic i algunes de traspassades, en considerar, el decret de 4 de maig de 1937:

*[...] estimar comprometido el interés general del Estado o su seguridad.*

El decret de 5 de maig de 1937 va transferir al cap de la IV Divisió Orgànica del Exèrcit, amb seu a Barcelona, totes les funcions del Departament de Defensa de la Generalitat. La substitució al govern central de Largo Caballero pel govern de Negrín, el 17 de maig de 1937, va accelerar la recuperació de competències per part de l'estat. La instal·lació a

Barcelona del govern de la República va augmentar la pèrdua de competències per part del govern de la Generalitat, incrementades per una interpretació restringida de l'estatut d'autonomia, duent a nombroses i duríssimes tensions entre ambdós governs fins al final de la guerra civil.

Durant la guerra civil, Catalunya no tenia cap organisme que desenvolupes les relacions internacionals. Això no obstant, la Generalitat va realitzar les activitats següents:

- Crear el Departament de Defensa i l'Escola Superior de la Guerra (a Sant Cugat).
- Organitzar els fronts de guerra: Aragó i Mallorca/Eivissa.
- Establir l'indult per a la pena de mort.
- Crear el Comissariat de Propaganda, dirigit per Jaume Miravilla, essent el primer organisme institucional de propaganda a nivell mundial. S'encarregava de l'edició de comunicats i de les relacions amb la premsa, treballant amb diverses llengües a fi de poder transmetre'ls a les diverses cancelleries. No era, estrictament, un òrgan per les relacions internacionals, però era un antecedent clar d'allò que avui s'entén com a diplomàcia pública.

La Generalitat va organitzar també les relacions amb els primers exiliats, amb intents per a un exili moderat a mesura que avançaven les tropes franquistes.

L'or del Banc Espanya va ser utilitzat pel Govern de la República per a pagar les importacions de bens essencials per a la població i l'armament per a la guerra. Al començament del conflicte, la zona republicana controlava la indústria i els recursos miners; mentre que els feixistes controlaven la major part dels recursos alimentaris, fins que van conquerir la zona cantàbrica i Bilbao, on van prendre la indústria siderúrgica. Les principals companyies petrolieres no volien subministrar combustible al govern de la República, mentre que sí ho feien amb els feixistes. Encara que les democràcies europees, encapçalades pel Regne Unit, es van declarar oficialment neutrals, en realitat estaven donant suport al bàndol

nacional, perquè no es fiaven dels republicans en considerar-los controlats pels anarquistes, comunistes i socialistes revolucionaris. Aquest posicionament “neutral”, va fer que congelessin els bens espanyols i les reserves d'or a la Gran Bretanya, encara que subministrava aliments als republicans. Igualment, van passar amb l'embargament d'armes anglo-franceses, amb un gravíssim perjudici per al govern legítim republicà. Aquests fets van dur als republicans a demanar ajuda a la Unió Soviètica i a Mèxic, que els van facilitar rifles i menjar. Contràriament, els feixistes van rebre ajuda dels seus homònims alemanys i italians<sup>127</sup>.

La derrota en la Batalla de l'Ebre va incrementar el número de refugiats que van arribar a Catalunya, gairebé en un milió de persones, que era la quarta part de la població catalana de llavors. Aquesta superpoblació va provocar greus problemes de subsistència i de misèria. A partir d'aquell moment els nacionals van controlar les centrals elèctriques del Pirineu i van començar a bombardejar la població civil, fins que al final van ocupar tot el territori de Catalunya. Un paper destacat va ser el que van jugar les Brigades Internacionals, de combatents voluntaris de diversos països que van lluitar per combatre el feixisme a Espanya. Francisco Largo Caballero, en un primer moment, no estava d'acord amb la creació d'aquesta unitat independent de l'exèrcit republicà. Estaven integrades per més de 50.000 brigadistes i van morir un terç dels seus components. Aquestes baixes van provocar que s'incorporessin nombrosos espanyols. El president Juan Negrín les va dissoldre després de la derrota en la Batalla de l'Ebre.

La pèrdua de la guerra suposà l'inici d'un dels objectius fonamentals del Movimiento Nacional, nascut del pronunciament militar, com era acabar

---

<sup>127</sup> PRESTON, P.: *El holocausto español: odio y exterminio en la guerra civil y después*. Ed. Debate, 2011.

amb la identitat, la llengua i la cultura catalanes. En paraules del dictador, el general Franco, davant els corresponsals estrangers:

*En cuanto a la suerte futura de Cataluña, hemos de decir que esta es una de las causas fundamentales de nuestro levantamiento. Si abandonamos a Cataluña a su propio destino, llegaría a ser un grave peligro para la integridad de la Patria.*

El dia 5 d'abril de 1938, quan els militars franquistes van ocupar Catalunya, es va publicar una llei que abolí l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. El seu preàmbul deia:

*El Alzamiento Nacional significó en el orden político la ruptura con todas las instituciones que implicasen negación de los valores que se intentaba restaurar. Y es claro que, cualquiera que sea la concepción de la vida local que inspire normas futuras, el Estatuto de Cataluña, en mala hora concebido por la República, dejó de tener validez en el orden jurídico español, desde el día diecisiete de julio de mil novecientos treinta y seis. No será preciso, pues, hacer ninguna declaración en este sentido.*

*Pero la entrada de nuestras gloriosas armas en territorio catalán plantea el problema estrictamente administrativo, de deducir las consecuencias prácticas de aquella derogación. Importa, por consiguiente, restablecer un régimen de derecho público que, de acuerdo con el principio de unidad de la Patria, devuelva a aquellas provincias el honor de ser gobernadas en pie de igualdad con sus hermanas del resto de España.*

Aquesta llei continuava dient:

*Art. 1.- La Administración del Estado, la provincial y la municipal en las provincias de Lérida, Tarragona, Barcelona y Gerona se regirá por las normas aplicables a las demás provincias.*

*Art. 2.- Sin perjuicio de la liquidación del régimen establecido por el Estatuto de Cataluña, se consideran revertidas al Estado la competencia de legislación y ejecución que le corresponde en los territorios de derecho común y los servicios que fueron cedidos a la región catalana en virtud de la ley de quince de septiembre de mil novecientos treinta y dos.*

A mida que es va anar ocupant la resta del territori, el govern del general Franco dictava disposicions que complementaven aquella llei<sup>128</sup>. A partir de la ocupació total del territori de Catalunya per les tropes del general Franco, el mes de febrer de 1939, el president Companys i el seu govern es van exiliar a França. En un primer moment, Companys es va instal·lar a París, mentre que el govern va desaparèixer en dispersar-se els consellers. La Presidència de la Generalitat, dirigida per Companys, que continuava en contacte amb el Govern de la República i el Govern Basc, que també es trobaven a París, es va encarregar, preferentment, de mantenir els lligams entre els exiliats i la pervivència de la llengua i la cultura catalana.

La derrota en la guerra va dur a l'exili a entre 150.000 i 200.000 ciutadans, dels quals un de cada tres exiliats republicans, aproximadament 50.000, eren catalans. La major part van morir sense poder retornar al territori espanyol i la resta tan sols ho van poder fer després de la mort del dictador. Les condicions amb que es trobaven eren inhumanes, tan sols alleujades per entitats com la Creu Roja o persones com Elisabeth Eidenbenz, que va salvar molts nadons espanyols per mitjà de la Maternitat d'Elna. Els refugiats van estar mes d'un any en pèssimes condicions, abandonats en platges franceses, cosa que va suposar que la xifra dels morts en aquelles platges fos immensa. Es de senyalar, que a

---

<sup>128</sup> Ordre del Ministeri de Governació, de 15 de gener, dictant normes transitòries per a recuperar administrativament Catalunya. Ordre del Ministeri d'Educació Nacional, de 18 de gener de 1939, per a la reversió a l'estat dels arxius, biblioteques i museus de Catalunya. Ordre del Ministeri d'Obres Públiques, de 25 de gener de 1939, per a reintegrar a l'estat totes les obres públiques. Ordre del Ministeri d'Educació Nacional, de 25 de gener de 1939, vers la reversió a l'estat de tots els serveis cedits a la Generalitat. Llei de 8 de setembre de 1939 deixant sense efecte les disposicions del Parlament de Catalunya i del Tribunal de Cassació. Ordre de la Presidència del Govern, de 6 de novembre de 1942, creant la comissió mixta encarregada de la liquidació de la Generalitat de Catalunya.

dia d'avui, no s'ha fet un reconeixement com cal, des de França o des de Espanya, a aquells homes, dones i nens que hi van deixar la vida per respectar la legitimitat republicana.

La Segona Guerra Mundial va esclatar als sis mesos de la instal·lació del camp. Les tropes alemanyes del III Reich van envair França l'any 1940, cosa que va complicar, encara més, la situació dels republicans espanyols. Quan es van obrir les seves portes, es va produir la diàspora. Alguns van romandre a França, afegint-se, en un important nombre, a la resistència francesa. Un altre grup es va allistar amb l'exèrcit aliat que lluitava contra els nazis, fets presoners, aproximadament uns set mil, sent deportats als camps de concentració, principalment a Mauthausen-Gusen. Els que es van quedar a viure a França, serien considerats elements perillosos pel govern col·laboracionista de Vichy i, en molts casos, també van ser deportats a camps de concentració. El grup reduït que va tornar a Espanya, amb la promesa del general Franco de perdonar a aquells que no haguessin comès delictes de sang, van rebre represàlies d'una manera o altra.

La invasió alemanya va alterar la situació política de França i va obligar a molts dels refugiats a fugir a Gran Bretanya i a Amèrica del Sud, per no caure de nou en els urpes del feixisme. Els que es van quedar a Europa, van patir una segona guerra, sense haver-se recuperat, encara, dels patiments per la Guerra Civil espanyola, ni haver assimilat què representava estar lluny de la pàtria sense possibilitats d'un ràpid retorn. No obstant això, es va crear, l'any 1939, a París, la Fundació Ramón Llull, amb l'objectiu de mantenir la cultura catalana entre els exiliats i ajudar econòmicament als intel·lectuals, amb el suport del president Companys i la Revista de Catalunya, que publicava llibres i opuscles, amb el suport de nombrosos intel·lectuals francesos.

L'Amèrica Llatina va rebre, amb els braços oberts, aquells republicans catalans que representaven el govern i el millor de la intel·lectualitat catalana. Una part important es va instal·lar a Mèxic, país que en cap moment va reconèixer el govern del general Franco. Altres països a on, majoritàriament, van marxar van ser: Argentina, Colòmbia, Xile, Veneçuela i Cuba. Un grup reduït, de compromesos amb el comunisme, va marxar a la Unió Soviètica, on ja residien infants espanyols, uns 3.000, que havien estat enviats durant la Guerra Civil.

Els exiliats establerts en tots aquests països van impulsar els casals catalans, que s'havien creat durant el s. XIX. Eren lloc de retrobada, on es continuava utilitzant la llengua catalana, prohibida pel règim franquista. En el marc d'aquests casals es van fundar petites editorials que van publicar llibres i revistes en català, anglès, francès i alemany, així com grups de teatre, que representaven obres catalanes i ballaven sardanes i orfeons per cantar en català. No obstant això, l'activitat de més projecció i influència internacional van ser els Jocs Florals de la Llengua Catalana, que van servir, també, per a unir els catalans exiliats d'arreu del món. Es van celebrar per primera vegada a Buenos Aires, l'any 1941, i els darrers van ser l'any 1977, a Munic. Van servir com a denúncia constant al règim franquista, pel genocidi cultural que feia contra la llengua i la cultura catalana.

El president Companys va intentar formar un govern d'unitat nacional catalana a l'exili, però davant la impossibilitat de fer-ho, va crear el Consell Nacional de Catalunya, integrat per intel·lectuals catalans residents a París. La primera reunió havia de ser el 13 de maig de 1940, però el 10 de maig va començar l'ofensiva alemanya que va acabar amb la ocupació nazi i la conquesta de París. El president Companys va quedar atrapat a



la seva residència de Le Baule, a la Bretanya, dins de la zona ocupada, cosa que va propiciar que el 29 de juliol de 1940 es constituís a Londres el Consell Nacional de Catalunya, presidit per Carles Pi i Sunyer. El 13 d'agost de 1940, el president Companys va ser detingut a Le Baule per membres de la policia alemanya, a petició de l'ambaixada espanyola a París i traslladat a la presó de La Santé, de París, per a ser traslladat a Madrid i, posteriorment, a Barcelona, on va ser afusellat el dia 15 d'octubre.

Davant del que es considerava com a inoperància del Govern de la Generalitat, els republicans catalans instal·lats a Londres van decidir constituir el Consell Nacional de Catalunya, presidit per Carles Pi i Sunyer, que havia estat alcalde de Barcelona, a qui succeiria Josep M. Batista Roca. Es va crear perquè els seus promotors consideraven que la legalitat republicana havia quedat superada i tenia per objectiu mantenir els contactes amb els aliats i coordinar les comunitats d'exiliats establertes arreu del món. El consell va ser desautoritzat pel president Josep Irla, l'any 1942, en nomenar un delegat de la Generalitat que tenia per tasca informar de les seves activitats, cosa que va provocar un cisma en les comunitats catalanes a l'exili, atès que hi havia partidaris tant del Consell de Londres com del president Irla.

Els republicans exiliats tenien l'esperança que els aliats intervinguessin també a Espanya, per a fer caure el dictador, cosa que no es produí. La inoperància dels representants catalans i la falta d'unitat en aquell període, de 1939 a 1943, era enorme i les poques organitzacions que feien oposició al franquisme eren molt dèbils. El desencís, la desesperació i la lluita per la supervivència en aquell ambient hostil eren immenses.

A les acaballes de la Segona Guerra Mundial, perseguint el somni de la intervenció aliada a Espanya, es van començar a articular plataformes

unitàries d'oposició al règim franquista. Va ocupar un camp destacat el Front Nacional de Catalunya (FNC), fundat l'any 1939 per nacionalistes d'ERC i d'Estat Català, presidit per Joan Cornudella, molt crític amb el govern de la Generalitat. Va desenvolupar una important activitat d'intercomunicació entre Catalunya i França i va ajudar a fugir del territori espanyol a molts represaliats. Va desenvolupar, també, una important tasca d'oposició a la dictadura franquista l'Aliança de Forces Democràtiques de Catalunya, formada per organitzacions republicanes, excepte els comunistes. Això no obstant, les discrepàncies van tornar a sorgir, molt especialment quan es va constatar que els aliats no tenien cap intenció de perllongar la guerra per alliberar a Espanya del feixisme.

Davant d'aquesta terrible situació, sectors del PSOE i de l'anarcosindicalisme van establir contactes amb els monàrquics dissidents del franquisme per a desenvolupar una plataforma d'actuació que els duqués a un procés constituent, amb un important paper per al rei. Aquestes accions no eren ben vistes pels membres d'ERC, PSUC i PCE, així com per l'ala esquerra del PSOE i els sectors àcrates de la CNT, que volien la restauració republicana. Totes aquestes discrepàncies, disputes i fragmentacions van impedir una política unitària, van debilitar l'oposició al franquisme i van fer perdre el contacte dels polítics exiliats amb l'interior del país.

Josep Irla, que havia quedat a la zona lliure francesa, va publicar un manifest des de "la terra lliure de França", amb què anunciava que:

*[...] cridat per les disposicions del Estatut Interior de Catalunya a ocupar el lloc que havia deixat vacant la tràgica mort del inoblidable President Companys [...] m'ha estat necessari mantenir durant quatre anys en la clandestinitat silenciosa [...] la més alta representació política del nostre poble [...]*

Irla va dissoldre el Consell Nacional Català de Londres i va anunciar la creació d'un Consell Nacional Català a França, sota la seva presidència.

Aleshores, entre els exiliats, existien dos projectes polítics antagonistes: el de Carles Pi i Sunyer i el del secretari general d'ERC, Josep Tarradellas. El primer defensava l'aplicació del dret d'autodeterminació en base a la Carta de l'Atlàntic, el segon considerava la necessitat de restablir immediatament la legalitat republicana. Va haver una dura confrontació, imposant-se Tarradellas i en conseqüència es va constituir el 14 de setembre de 1945 el primer i únic govern de la Generalitat a l'exili. Aquest govern català a l'exili va estar presidit per Josep Irla i estava integrat per Pompeu Fabra, Carles Pi i Sunyer, Antoni Rovira Virgili, Josep Carner, Joan Comorera, Pau Padrò i Manel Serra Moret. Aquest govern va ser desautoritzat per les forces antifranquistes que es trobaven al interior de Catalunya, el que va fer que perdés força política. A aquesta situació s'hi va sumar els forts enfrontaments entre els consellers republicans i el comunista Comorera. Finalment Josep Irla va anunciar la seva dissolució el dia 24 de gener de 1948, a l'espera del seu restabliment, tan aviat com s'establís un clima d'entesa entre les forces polítiques catalanes. No se'n forma cap altre i tan sols es va comptar amb l'activitat representativa que feia el president Irla.

Vindria llavors un període obscur en què no havia govern a l'exili, fins l'any 1954, quan vint-i-quatre diputats del Parlament de Catalunya que es trobaven a l'ambaixada espanyola de Mèxic, país que seguia sense reconèixer el règim franquista, van escollir a Josep Tarradellas com a nou president de la Generalitat de Catalunya. Aquest acte va ser considerat un gest simbòlic que, en aquell moment, no va tenir cap transcendència política real ni dins, ni fora de Catalunya.

Josep Tarradellas es va mantenir en el càrrec, amb una resistència numantina, fins que es va iniciar la Transició, encapçalada per Adolfo

Suárez, nomenat president del govern espanyol després de la mort del dictador. Tarradellas es va voler mantenir com a president de la Generalitat fins que no es restablís la democràcia a Espanya i, en conseqüència, va ignorar les nombroses peticions que es feien; primer, des de l'exili i, després, des de l'interior del país, perquè deixés el càrrec al cap de cinc anys i convoqués eleccions a la presidència de la Generalitat. Si bé, no va constituir un govern de la Generalitat a l'exili, va difondre el seu pensament polític amb viatges que realitzava per a estar en contacte amb les comunitats catalanes d'arreu el món o amb les nombroses cartes que enviava als exiliats i als que vivien en el interior del país que recullen el seu llegat polític, i que contenen nombroses crítiques a aquells que no seguien la línia marcada per ell. A la seva mort, les va llegar, juntament amb altres documents, en dipòsit, al Monestir de Poblet.

L'activitat internacional desenvolupada per l'oposició al franquisme, estava íntimament lligada a recuperar la democràcia, les llibertats i les institucions pròpies de Catalunya, cosa que no es va produir, fins a la mort del dictador, passats més de quaranta anys d'estar acabada la guerra civil. Durant aquest obscur període de la història de Catalunya, es va produir el desencís i la desesperació dels exiliats, en veure el degoteig de països que reconeixen el franquisme. Els exiliats catalans van dedicar un gran esforç a denunciar el règim franquista, en tant que dictadura feixista, i a demanar l'ajut internacional per a la seva abolició, atès que impedia superar les terribles conseqüències de la Segona Guerra Mundial i la consolidació de la democràcia europea. Van exercir una activitat molt intensa la Fundació Ramon Llull, el Pen Club Català o la Confederació d'Organitzacions Catalanes d'Amèrica, que van presentar nombrosos documents a la ONU i a la UNESCO.

A nivell individual, van ser molt actius amb accions similars i vers la persecució de la llengua i la cultura catalanes Pau Casals, Pere Bosch-Gimpera, Josep Carner, Nicolau d'Olwer, Rafael Patxot, Carles Pi i Sunyer, Josep Trueta, Batista i Roca, i Serra Moret. Les activitats dels exiliats van ser continues durant tota la dictadura franquista, si bé es van reduir, en part per les necessitats de supervivència o mort dels implicats. Cal destacar la figura de Pau Casals, de gran prestigi internacional com a violoncel·lista. L'any 1971, quan ja havia fet els 95 anys, en l'estrena de l'Himne de les Nacions Unides, que ell havia compost, després d'haver dirigit l'orquestra, va mirar al públic i va dir:

*Jo soc català. Avui Catalunya ha quedat reduïda a unes províncies d'Espanya. Però que ha estat Catalunya? Catalunya ha estat la nació més gran del món. Els dic, us diré perquè: Catalunya va tenir el primer Parlament, molt abans que Anglaterra. I fou a Catalunya on hi va haver un principi de "Nacions Unides". Totes les autoritats de Catalunya es van reunir al segle XI a Toluges –una ciutat que avui pertany a França però que abans era Catalunya– per parlar de pau. Sí, al segle XI! Pau al món, perquè Catalunya ja estava contra la guerra, contra allò que les guerres tenen d'inhumà. Sí, al segle XI. Això era Catalunya!<sup>129</sup>*

El sentiment europeista dels catalans sempre ha estat imprès en les seves arrels, de manera que la intel·lectualitat catalana i diversos exconsellers de la Generalitat republicana van participar, l'any 1948, a La Haia, al primer Congrés d'Europa, origen de l'actual Consell d'Europa, tot enviant telegrams de suport aquells que no es van poder desplaçar personalment. En acabar, un grup de catalans va decidir constituir el Consell Català del Moviment Europeu (CCME), a iniciativa del polític espanyol exiliat Salvador de Madariaga. Després d'aquest primer pas, es seguiria amb la constitució a París, l'any 1949, del Consell Federal Espanyol del Moviment Europeu (CFEME), que formà part del Moviment Europeu. El IV Congrés del Moviment Europeu, celebrat a Munic l'any

---

<sup>129</sup> CASALS DEFILLO, P. Discurs a la seu de les Nacions Unides, any 1971

1962, va elaborar un manifest, amb referència a l'estat espanyol, en què es demanava l'establiment de institucions autènticament representatives i el reconeixement de la personalitat de les distintes "comunitats naturals". Això va provocar un gran rebombori a Espanya, que aquell any havia demanat el inici de negociacions per a formar part de la Comunitat Econòmica Europea, qualificant el congrés de contuberni judeo-maçònic, amb represàlies vers els delegats espanyols de l'interior que suposaven l'exili o el confinament.

Dins d'Espanya, acabada la Guerra Civil i havent perdut el règim franquista l'ajuda prestada pel règim nazi i per la Itàlia de Mussolini, es va desenvolupar una política d'autarquia i de proteccionisme, desastrosa per al desenvolupament econòmic. El Pla Marshall, que es va posar en marxa per a ajudar a la recuperació econòmica dels països europeus en acabar la Segona Guerra Mundial, va excloure el territori espanyol. L'únic país que va donar suport al règim franquista va ser l'Argentina, que no va fer cas al bloqueig a Espanya establert per les Nacions Unides. L'any 1947, Eva Perón va fer un viatge per Europa, amb una estada de divuit dies a Madrid, responent a una invitació del general Franco. El govern argentí va decidir que fos Eva Perón qui visités Espanya, per evitar la imatge del president, Juan Perón, amb el general Franco poc temps després que l'Argentina hagués refet les seves relacions amb els Estats Units i tornés a formar part de les Nacions Unides. L'objecte de la visita, anomenada "de bona voluntat", era establir relacions comercials, en especial, relatives a la compra carn argentina, en què la Sra. Perón va visitar, també, el Papa i altres països europeus.

A finals dels anys cinquanta, els Estats Units, també van decidir donar ajuda econòmica al règim franquista, després de la signatura del Concordat amb el Vaticà, l'any 1953, amb la idea que, davant la Rússia

soviètica, Espanya es convertís en una peça estratègica. El finançament americà no es va acostar a les quantitats que van rebre altres països europeus, acollits al Pla Marshall, i va tenir, com a contrapartida, la instal·lació de bases militars al territori espanyol. Aquests factors van ser claus per a la recuperació econòmica espanyola, després de més de deu anys d'una duríssima postguerra. Un cop es van produir el reconeixements de l'Argentina i dels Estats Units i signat el concordat franquista amb el Papa Pius X, el 1953, va continuar un degoteig de països que establien relacions amb el govern franquista. Fins que, finalment, el 1954, Espanya pogué ingressar a la ONU.

Dins de Catalunya, la recuperació de l'Estatut de 1932 era comú a tots els moviments clandestins antifranquistes, de manera que l'any 1966 es va crear la Taula Rodona que el reivindicava. Els seus objectius van ser assumits, primer, l'any 1969, per la Comissió Coordinadora de les Forces Polítiques de Catalunya, organisme clandestí unitari integrat pels partits polítics catalans, i, finalment, per l'Assemblea de Catalunya, constituïda clandestinament el 7 de novembre de 1971, amb el famós lema de "Llibertat, amnistia i Estatut d'Autonomia". L'Assemblea de Catalunya tenia quatre punts programàtics, reclamant en el tercer:

*[...] el restabliment provisional de les institucions i els principis configurats a l'Estatut de 1932, com expressió concreta d'aquestes llibertats a Catalunya, com a via per arribar al ple exercici del dret d'autodeterminació.*

L'any 1972, l'Assemblea de Catalunya va iniciar una campanya popular amb el lema "Perquè l'Estatut de 1932", marcant el posicionament que Catalunya no acceptaria cap sortida del règim franquista que no reconegués els principis i les institucions catalanes. No seria fins la mort del dictador, més de 40 anys després d'acabada la guerra civil, quan s'iniciaria la transició política i el restabliment de l'autonomia de Catalunya, en el marc de l'estat espanyol.

## 2.2.- LA TRANSICIÓ ESPANYOLA

La transició espanyola es va iniciar l'any 1975 i va significar el inici del camí de la recuperació democràtica. Va donar pas a la redacció d'una nova constitució per a Espanya i d'un nou Estatut d'Autonomia amb què Catalunya recuperés les institucions pròpies. En aquesta tasca, els redactors de l'Estatut d'Autonomia de 1979, van prendre com a referència l'estatut del 1932, o Estatut de Núria. Entre ambdós textos, hi ha notables similituds, però també, diferències.

La creació, l'any 1971, de l'Assemblea de Catalunya, com a la plataforma que agrupava tots els grups catalanistes, va tenir molta força per les seves quatre reivindicacions que van arribar a la gent de Catalunya: llibertat, amnistia, restabliment de l'Estatut d'Autonomia de 1932 com a via de l'autodeterminació i coordinació amb els demòcrates de la resta del territori espanyol. Les figures més representatives d'aquest moviment foren Josep Benet, Pere Portabella, Carles Caussa, Jordi Carbonell, Miquel Sellares i Agustí de Semir. Va convocar manifestacions pacífiques i va impulsar la campanya "Volem l'Estatut", acabant per dissoldre's a la Transició.

La mort del dictador va donar pas a la transició i a la convocatòria de les eleccions democràtiques, prèvia dissolució del règim franquista. Les eleccions van donar pas a diverses aliances, evitant la dispersió que suposava el gran numero de partits polítics que havia hagut durant la República. Esquerra Republicana de Catalunya va voler presentar-se a les primeres eleccions democràtiques, però no ho va poder fer, perquè el seu nom contenia la paraula "republicana", posteriorment es va presentar com a Esquerra de Catalunya, juntament amb altres partits que fins aleshores no havien estat legalitzats.



El General Francisco Franco, que havia estat cap de l'estat des de la Guerra Civil, va fer que, a la seva mort, fos substituït pel rei Joan Carles I qui, el dia 18 de desembre de 1979, va sancionar un nou Estatut d'Autonomia de Catalunya. El poble català, després d'una guerra civil sagnant i una dictadura per la força de la sense raó, havia perdut, feia quaranta anys totes les seves institucions i l'Estatut d'Autonomia de 1932, concebut en el marc de la Constitució Republicana de 1931. Joan Carles I, va confirmar Carlos Arias Navarro, franquista incondicional, com a president del govern espanyol. En un primer moment, destacades figures franquistes van ocupar els llocs principals del govern espanyol i va haver tot un seguit de declaracions oficials molt ambigües, que feien pensar que es volia imposar una política continuista. No obstant això, la mort del dictador, a què se sumava la pressió social, van fer inviable aquesta via; molt especialment a Catalunya i al País Basc, on les organitzacions unitàries clandestines van actuar convincentment.

La transició va simplificar el mapa polític, però encara hi havia diverses expressions del catalanisme. El sector més dretà del Moviment Socialista de Catalunya (MSC), fundat l'any 1946, a França, es va separar per fundar Reagrupament Socialista i Democràtic de Catalunya, convertint-se, l'any 1976 en Partit Socialista de Catalunya - Reagrupament (PSC-R). La mort del seu líder Josep Pallach, a principis de 1977, els va dur a una forta crisi, fins que Josep Verde Aldea en va ser escollit Secretari General. Aquest partit es va apropar a la agrupació que havien fet el Partit Socialista de Catalunya - Congrés (PSC-C) i la Federació Catalana del Partit Socialista Obrer Espanyol (PSOE). En el panorama polític, coexistien amb el Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC) d'ideologia eurocomunista, de gran èxit durant la transició. Fundat l'any 1936, com a resultat de la fusió de la Unió Socialista de Catalunya, del Partit Comunista de Catalunya, el Partit Català Proletari i la Federació Catalana del PSOE. Era un partit

nacional i de classe, d'ideologia marxista-leninista i adscrit a la internacional Comunista, essent el primer cop que aquesta institució acceptava dos membres d'un mateix estat.

L'altre gran agrupació política va ser la formada per Convergència i Unió (CiU), integrada per Convergència Democràtica de Catalunya i Unió Democràtica de Catalunya. Aquesta coalició, que acabaria sent majoritària a Catalunya, representava el catalanisme autonomista, durant el període en què Jordi Pujol va presidir la Generalitat, amb contraposició a ERC, que representava el catalanisme federalista. També, hi havia altres formacions catalanistes, marcadament independentistes, que no van obtenir gaire suport parlamentari: BEAN, Estat Català, IPC, Nacionalistes d'Esquerra, PSAN, entre d'altres. El projecte original de CiU era el d'una sobirania compartida, amb què l'estat espanyol mantenia la sobirania i, alhora, reconeixia l'autonomia de Catalunya. El estar durant anys al capdavant del govern de la Generalitat, CiU va poder impulsar el procés de normalització del català, pel que feia al seu coneixement i a l'ús social de la llengua, així com va promoure la creació de diaris, revistes, editorials i la radio-televisió de Catalunya. El posicionament de CiU va variar, fins que en els últims anys Convergència Democràtica de Catalunya ha arribat a posicions independentistes. No ha estat així amb Unió Democràtica de Catalunya, que segueix pensant en formes confederals.

L'any 1981 va sorgir el moviment "Crida a la Solidaritat en Defensa de la Llengua, la Cultura i la Nació Catalanes", com a reacció al "Manifest dels 2.300", que qüestionava el procés de normalització del català. Durant els anys 80 del s. XX, va organitzar diverses campanyes en favor de la normalització de la llengua catalana i denunciant les empreses que considerava que discriminaven el català.

El primer Govern d'Arias Navarro es va veure obligat a pronunciar-se vers les creixents reivindicacions catalanes d'autonomia. La declaració programàtica d'aquest govern afirmava que la unitat d'Espanya seria potenciada pel reconeixement institucional de totes les regions i, en general, de les autonomies locals. Les mesures que es van prendre van ser, primerament, el nomenament d'un nou governador civil de Barcelona, Salvador Sánchez Terán, amb la presència, a Barcelona de cinc ministres. Seguidament, els reis van visitar Catalunya, on Joan Carles I va dir algunes paraules en català. El consell de ministres es va reunir a Barcelona, al Palau de Pedralbes, i es va aprovar el decret 405/1976, per a la creació d'una comissió per a l'estudi d'un règim especial per a les quatre províncies catalanes, que havia d'estar constituïda per un president, designat pel govern i per 24 personalitats, una meitat nomenades pel ministre de governació i l'altra, per les quatre diputacions catalanes. Els seus treballs havien d'estar acabats en el termini de sis mesos. El dia 9 d'abril de 1976, va ser nomenat president d'aquesta Comissió Federico Mayor Zaragoza. El mateix mes d'abril, la Diputació Provincial de Barcelona va redactar un ampli estudi sobre la institucionalització de la "regió catalana", amb la constitució de la Mancomunitat de Catalunya. El mes de juliol de 1976 va ser cessat Arias Navarro, substituït per Adolfo Suárez com a president del Govern. Suárez, amb la seva presentació programàtica seguia parlant del "fet regional", encara que reconeixia la diversitat dels pobles d'Espanya i proposava:

*[...] facilitar la creación, a través de leyes, de aquellos instrumentos de decisión i de representación que propicien una autonomía más amplia en la gestión de sus propios intereses i en el desarrollo de los valores peculiares de cada región.*

El president Suárez va mantenir els treballs de la comissió i, per mitjà del Reial Decret 2389/1976, d'1 d'octubre, va prorrogar el termini per concloure els treballs fins el 15 de gener de 1977. El 20 de desembre de

1976, després d'aprovar la Llei per a la Reforma Política, va viatjar a Barcelona, on va rebre l'Estudi de la Comissió, que proposava:

1. La creació d'un Consell General de Catalunya, integrat pels diputats i senadors escollits en les primeres eleccions en les quatre províncies catalanes i per tres representants de cada diputació, escollits entre els seus membres.
2. Aquest Consell General de Catalunya havia de redactar un nou estatut en el termini d'un any, que després de ser aprovat com a mínim per dos terços dels seus membres, seria enviat a la presidència del govern, que, en el termini de dos mesos, faria el que considerés més convenient i si ho estimava oportú ho enviaria a Les Corts.
3. La creació d'una Comissió d'Acció Regional de Catalunya, com a entitat de coordinació de les quatre diputacions i com a enllaç d'aquestes amb el Consell General de Catalunya, constituïda pels presidents de les quatre diputacions i per dos diputats de cada una d'elles.
4. La constitució de la Mancomunitat de Catalunya, dotada de personalitat jurídica independent de les quatre diputacions, que podia assolir les competències d'aquestes.

El Reial Decret 382/1977, de 18 de febrer, va crear l'esmentat Consell General de Catalunya. Tot això es va fer en contra de les forces de l'oposició de Catalunya, ja que consideraven que aquest projecte del govern central es feia sense comptar amb l'oposició democràtica. El mes d'octubre de 1976, es va constituir a Madrid un ampli organisme unitari, a nivell de tota Espanya, denominat Plataforma de Organismos Democráticos, integrat per la Junta Democràtica, la Plataforma de Convergència Democràtica, l'Assemblea de Catalunya i altres organismes democràtics de menor volada. En el seu programa s'establia:

*[...] el reconocimiento de las aspiraciones a estatutos de autonomía de las nacionalidades y regiones que los reivindiquen y que se doten de la organización política adecuada para garantizar su proceso autonómico durante el proceso constituyente del estado, restableciéndose provisionalmente en los casos específicos de Catalunya, Euskadi y Galicia los principios e instituciones configurados en sus estatutos de autonomía, aprobados o plebiscitados, y formando sus respectivos gobiernos de autonomía.*

La victòria dels partits catalans, el 15 de juny de 1977, en les primeres eleccions democràtiques, que reivindicaven l'Estatut de 1932, va fer inviable el projecte governamental de crear el Consell General de Catalunya. El 25 de juny de 1977, es va constituir solemnement l'Assemblea de Parlamentaris Catalans, formada per tots els diputats i senadors escollits a Catalunya. Va designar una comissió permanent que va reclamar el inici immediat d'un procés per a la derogació de la Llei de 5 d'abril de 1938 que va abolir l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, la restauració de la Generalitat, el retorn a Catalunya del seu president de l'exili i la constitució d'un govern català provisional. El president Suárez, davant d'aquesta situació plantejada, va decidir negociar directament amb el president de la Generalitat a l'exili, Josep Tarradellas, que va viatjar a Madrid el 27 de juny. Com a resultat de les negociacions, concretat amb la publicació del Reial Decret-Llei 41/1977, de 29 de setembre, es creava la Generalitat Provisional de Catalunya. Aquest Real Decret Llei disposava:

1. El restabliment, amb caràcter provisional, de la Generalitat de Catalunya, fins l'entrada en vigor del règim d'autonomia que es pogués aprovar per Les Corts.
2. Els òrgans de govern i d'administració de la Generalitat, durant el període transitori, serien el President de la Generalitat, que ostentava la seva representació legal i el Consell Executiu, que seria presidit per aquell.
3. El nomenament del President de la Generalitat es realitzava per Reial Decret a proposta del president del govern.
4. El Consell Executiu de la Generalitat provisional estava integrat pels consellers que designés el President de la Generalitat, fins un màxim de dotze, i per un representant de cadascuna de les diputacions catalanes.
5. Les atribucions de la nova Generalitat provisional eren: elaborar i aprovar les seves pròpies normes reglamentaries; integrar les actuacions de les quatre diputacions catalanes, en tant que afectessin a l'interès general de Catalunya i coordinar les seves funcions, en l'àmbit de la Generalitat, mantenint aquestes diputacions la seva personalitat jurídica; i realitzar la gestió i

administració de les funcions i serveis que li transferissin  
l'Administració de l'Estat i les diputacions de Catalunya.

Si bé, amb les disposicions finals es declarava:

*Queda derogada la Ley de la Jefatura del Estado de ocho de abril de mil novecientos treinta y ocho [...]*

que havia derogat l'Estatut de 1932, això no volia dir que es produís el restabliment d'aquest, com senyalava la Disposició Final Quarta que deia:

*[...] la Generalidad provisional restablecida no asume más derechos y obligaciones que los derivados del presente Real Decreto Ley [...]  
Queda derogado el Real Decreto trescientos ochenta y dos (mil novecientos setenta y siete), de dieciocho de febrero [...]*

que era el de creació del Consell General de Catalunya. Finalment, una Disposició Transitòria Única establí que:

*Mientras esté en vigor el régimen provisional de la Generalidad, el Presidente de la misma asumirá las funciones, competencias y atribuciones de la Presidencia de la Diputación de Barcelona.*

El dia 9 de desembre de 1977, sota la Presidència de Josep Tarradellas, es va constituir el Consell Executiu de la Generalitat, integrat tan sols pels consellers designats directament pel president de la Generalitat, sense que en formessin part els representants de les diputacions catalanes, que era allò que establí el Reial Decret-Llei 41/1977. Com es veu, la nova Generalitat provisional va néixer sense que haguessin desaparegut les diputacions, a diferència d'allò que havia succeït amb la Generalitat provisional de l'any 1931, si bé entre les seves competències, segons establí el Reial Decret-Llei 41/1977, amb l'article 6.b, s'obria la possibilitat a integrar les actuacions de les diputacions catalanes amb la constitució d'una mancomunitat. Cal dir que les diputacions provincials catalanes, especialment, la de Barcelona, feien activitats continuadores d'aquelles que havia realitzat la Mancomunitat de Catalunya de principis del s. XX, i al dissoldre-la la Dictadura de Primo de Rivera, van passar a ser realitzades per la Diputació de Barcelona. De la mateixa manera, activitats

i institucions que havien passat de les diputacions catalanes a la Generalitat republicana durant els anys trenta del s. XX o que la mateixa Generalitat republicana havia creat, en acabar la Guerra Civil, amb l'abolició de la Generalitat, van tornar a les diputacions.

Per resoldre les qüestions vers la titularitat de les competències que havien d'assolir les diputacions i les que havia d'assumir la Generalitat, es va publicar el Reial Decret 2543/1977, de 30 de setembre, que va establir la creació d'una comissió mixta, integrada per dos representants de cada diputació i vuit designats pel Consell Executiu de la Generalitat, que tenia per finalitat proposar al President de la Generalitat les funcions que havien de ser transferides o integrades a la Generalitat i les que haurien de romandre a càrrec de les Diputacions. El Reial Decret 2704/1978, de 27 d'octubre, va establir el procediment per a l'execució de les transferències de les diputacions provincials als organismes autonòmics. El 23 de novembre de 1978, la comissió mixta catalana va fer, per unanimitat, una proposta global sobre la qüestió, establint que les diputacions conservarien la titularitat de tots els bens transferits, però el seu ús, amb totes les facultats de gestió, administració i defensa, es donaria a la Generalitat.

Quant als ingressos de les diputacions, es proposava que la seva totalitat fos transferida a la Generalitat, excepte aquelles quantitats que fossin necessàries per atendre les funcions, obligacions i serveis no traspassats, justificant-se aquesta manera d'actuar pels principis d'unitat de caixa i d'unitat d'intervenció, establerts per l'article 30 del Reglament de Règim Interior de la Generalitat, aprovat per Reial Decret de 18 de març de 1978. El personal de les institucions transferides passava a dependre de la Generalitat, sense modificació de la relació jurídica que els vinculava amb la diputació corresponent i conservant tots els seus drets adquirits. La diputació provincial de Barcelona, en sessió plenària extraordinària de 15

de desembre de 1978, va aprovar per unanimitat la proposta de transferències presentada per la comissió mixta. La resta de les diputacions provincials, sense oposar-se a la proposta, van qüestionar el moment de plantejar-la, ja que consideraven que hauria estat millor fer-ho després de les primeres eleccions democràtiques. El dia 12 de febrer de 1979, el consell executiu de la Generalitat va acordar recomanar al president de la Generalitat, que traslladés de forma immediata a la presidència del govern l'expedient de transferències per a la seva aprovació definitiva. El president de la Generalitat, sense justificar-ho, no va fer aquest trasllat a la presidència del govern, perdent una oportunitat d'or per realitzar de manera immediata les transferències. La nova constitució reafirmaria l'existència de les províncies i de les seves diputacions en l'article 141.1.2, de manera que no es va poder assolir l'aspiració de quasi tots els partits catalans de fer desaparèixer les diputacions provincials, tal com va passar durant la II República.

Entre tant, s'havien constituït oficialment les Corts Generals, el 22 de juliol de 1977, i quatre dies després, es va crear la Comissió Constitucional, de 36 diputats, entre els quals es van escollir set per formar la ponència que havia de redactar l'avantprojecte de constitució. L'avantprojecte va ser aprovat en el ple de les corts el 21 de juliol de 1978 i, seguidament, es van iniciar els tràmits al Senat.

En aquells moments es desconeixia el marc constitucional amb què es desenvoluparien els estatuts. No obstant això, havia el convenciment que la redacció dels projectes d'estatuts correspondria als diputats i senadors de cada territori, constituïts en assemblea de parlamentaris. Atenent a això, els parlamentaris catalans es van posar a treballar d'immediat en la redacció del projecte, per a ser presentat en el Congrés tan bon punt fos aprovada la Constitució.



Com es va veure posteriorment, els parlamentaris catalans van ser marginats de l'organisme preautonòmic català i la seva assemblea, nascuda immediatament després de les eleccions del 15 de juny, va ser bloquejada per decisió de la presidència de la Generalitat provisional. Davant d'aquesta greu situació, la Coalició Senatorial Entesa dels Catalans, formada per tots, menys un, els senadors escollits a Catalunya, va convocar una reunió a Madrid, al Palau del Senat, el 15 de juny de 1978, acordant l'inici, extraoficialment, del procés d'elaboració de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya pels parlamentaris catalans. Més tard es va designar una comissió, de vint parlamentaris, que va elaborar l'avantprojecte d'estatut, celebrant moltes de les seves sessions al Parador de Sau.

El mes d'octubre es va conèixer el text definitiu de la constitució, que va propiciar l'avançament del debat de l'avantprojecte d'estatut, que va començar a fer-se el 10 de desembre pel ple dels parlamentaris de Barcelona. Finalment, el 16 de desembre, va acabar l'elaboració del projecte i, per tant, ja es podia presentar immediatament a les Corts, després que fos publicada la nova constitució, prevista pel dia 29. Era necessari presentar el projecte just després de l'aprovació de la constitució i abans que el President Suárez publicqués el decret de dissolució de les corts per a evitar un gran retard en l'aprovació de l'estatut, ja que si no es presentava a temps, la tasca feta pels parlamentaris no hauria servit de res, atès que haurien de ser les noves corts, amb altres parlamentaris, les que haurien de discutir un nou projecte d'estatut. Aquesta actuació també la farien els parlamentaris bascos. En tant que el president Tarradellas no estava d'acord amb la estratègia dels parlamentaris catalans, el procés va provocar una gran tensió entre el president i els parlamentaris,.

Tal com estava previst, el 29 de desembre, el BOE publicava el text de la nova constitució, entrant en vigor el mateix dia de la seva publicació. Era, per tant possible, presentar el projecte d'estatut just aquell dia, tal com farien els parlamentaris bascos. Després d'enormes tensions, pel matí, el president Tarradellas, en aplicació de la Disposició Transitòria Segona de la constitució, d'acord amb el consell executiu, va signar el decret amb què convocava tots els parlamentaris escollits a Catalunya:

*[...] amb el fi de constituir en Assemblea, en el dia d'avui, 29 de desembre de 1978, a les 17 hores, en el Palau del Parlament de Catalunya, als efectes que estableix l'article 151.2 primer i segon de la Constitució [...]*

Aquesta convocatòria era per elaborar i aprovar el projecte d'estatut. Atès que els parlamentaris tenien consensuat el text, la tasca es va desenvolupar a una velocitat de vertigen i, unes hores després, abans de la mitjanit, va ser presentat en el registre d'entrada del Congrés dels Diputats, poc després que el basc. En haver actuat d'aquesta manera, els nous parlamentaris no haurien d'elaborar un nou projecte, sinó debatre el projecte ja presentat. El dia 1 de març de 1979 es van escollir les noves corts, sense canvis significatius en la seva composició, que haurien de debatre els projectes d'estatut ja presentats. La nova constitució de 1978 establí un procés d'examen, discussió i aprovació molt diferent al de la Constitució Republicana de 1932. La diferencia fonamental era que amb el nou procés s'evitava la discussió de l'articulat en el ple, per evitar una enorme conflictivitat, tal com va passar l'any 1932.

El projecte català va ser examinat per la Comissió Constitucional del Congrés, amb el concurs i l'assistència d'una nova delegació de parlamentaris catalans. Aquesta comissió incloïa, només, els diputats, de manera que el Senat, denominat, també, cambra de representació territorial, va quedar exclòs del debat. L'assemblea dels nous parlamentaris catalans estava integrada per vint-i-un diputats, representant tots els grups parlamentaris.

El 22 d'abril, a Barcelona, es va produir una gran manifestació amb què es va reclamar l'aprovació integral de l'Estatut de Sau. El dia 12 juny, es va publicar al Butlletí Oficial de les Corts el projecte d'Estatut d'Autonomia de Catalunya i, el dia 25, es van presentar els motius de desacord formulats pels grups parlamentaris de Coalición Democrática, Centristas-UCD (CC-UCD) i Andalucistas, així com Blas Piñar i Hipólito Gómez de las Rocas del Grup Mixt, a més de consideracions formulades pel Grup Socialista. Finalment, es va acordar un text, després d'una llarga discussió entre la comissió del congrés i una delegació de l'assemblea de parlamentaris catalans, que va ser presentat el 13 d'agost al ple de la comissió mixta entre la Comissió Constitucional i la delegació de l'assemblea de parlamentaris de Catalunya.

Una vegada aprovat el text, es va celebrar el dia 25 d'octubre de 1979 un referèndum que va ser favorable a l'aprovació de l'estatut. El 29 de novembre següent, va ser ratificat pel Congrés; per 317 vots a favor, un en contra i tres abstencions. El dia 12 de desembre va ser ratificat pel Senat; amb 168 vots a favor, un en contra i tres abstencions. Un cop sancionat pel rei i publicat al BOE, va entrar en vigor el dia 1 de gener de 1980. El mateix dia, el president Tarradellas va convocar les primeres eleccions al Parlament de Catalunya, que es van celebrar el dia 20 de març, escollint Jordi Pujol com a nou President de la Generalitat el 24 de maig, iniciant Catalunya un nou període de la seva història.

## **2.3.- L'ACCIÓ EXTERIOR EN ELS PRIMERS GOVERNS PUJOL**

### **2.3.1.- Els objectius polítics del Govern de Jordi Pujol**

Adolfo Suarez, nomenat president del govern després de la mort del dictador Francisco Franco, va impulsar la transició espanyola i va propiciar el retorn, a Catalunya, del president Josep Tarradellas, qui va formar un

govern de concentració, amb la idea d'aprovar el que seria l'Estatut d'Autonomia de 1979 i de convocar, l'any següent, eleccions al Parlament de Catalunya. Aquest govern de la Generalitat restaurada estava integrat per dotze consellers, entre els quals es trobava Jordi Pujol. Mentre no va ser nomenat conseller, Jordi Pujol actuava com a diputat de les primeres Corts Generals després de la dictadura, en representació del Pacte Democràtic per Catalunya, integrat per Convergència Democràtica de Catalunya; Esquerra Democràtica de Catalunya (EDC), de Ramon Trias Fargas i Macià Alavedra, Partit Socialista de Catalunya - Reagrupament i Front Nacional de Catalunya. Posteriorment, Convergència Democràtica de Catalunya va absorbir EDC, per, després, signar un pacte amb Unió Democràtica de Catalunya, donant pas a la marca electoral CiU.

CiU va guanyar, contra tot pronòstic, les primeres eleccions al Parlament de Catalunya i després de la negativa del Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) per a formar part d'un govern de coalició, Jordi Pujol va formar un govern en minoria, gràcies al suport de CC-UCD i d'ERC, governant ininterrompudament des del 1980 fins el 2003, donant suport a governs del PSOE i del PP per a assegurar la governabilitat d'Espanya, sent, en aquella època, un gran defensor de la transició i del sistema de les autonomies.

Amb el seu primer discurs com a president de la Generalitat, Jordi Pujol ja va avançar quines serien les tres principals línies estratègiques del seu govern: la institucionalització de Catalunya, la defensa de la catalanitat i l'economia. El seu primer decret va ser el de creació de la Secretària General de la Presidència, amb Lluís Prenafeta al capdavant.

En aquells primers anys de la transició, era impensable pensar en una política exterior catalana, però com va dir Carles Gasòliba, antic secretari general del Patronat Català Pro-Europa i actual president de la Fundació

CIDOB (Barcelona Center for International Affairs)<sup>130</sup>, l'activitat internacional va néixer de la societat catalana dels anys 60, que tenia l'aspiració de superar el regim franquista i de tenir més llibertat. Els catalans tenen i han tingut Europa, sempre, com a referència, des de el punt de vista musical, literari, polític. Catalunya es considerava una part d'Europa i el seu model no estava en l'Espanya central que sortia d'una dictadura. La societat catalana volia oblidar el passat obscur del règim franquista i l'única via era establir un sistema democràtic dins de la Unió Europea.

Seria més tard, com a conseqüència de la consolidació de l'estructura autonòmica que mostrava Catalunya com una comunitat més dins del territori espanyol, quan es va començar a plantejar la necessitat d'actuar a l'exterior, desenvolupant aquells tres eixos estratègics<sup>131</sup>.

Les actuacions en l'àmbit de les relacions exteriors es van iniciar de manera cautelosa, atès que es sortia d'una dictadura, alhora que hi havia una actitud del govern central contrària a qualsevol actuació de projecció exterior de les comunitats autònomes, que considerava que les actuacions internacionals, en qualsevol àmbit, eren competència exclusiva de l'estat

---

<sup>130</sup> GASÒLIBA, C.: entrevista realitzada amb la doctoranda a la seu del CIDOB, el 20 d'octubre de 2014.

<sup>131</sup> LLIMONA, J.: *Els objectius de la política exterior de Catalunya*. En: URGELL, J. (ed): *Donar protagonisme a Catalunya. Acció internacional i política de relacions exteriors catalana*. Barcelona: Centre d'Estudis de Temes Contemporanis, 2003: *Un govern no pot assolir l'eficàcia, si és limita a governar en l'estricta espai del seu territori: ha de vetllar per interrelacionar-se amb altres territoris per tenir una presència internacional. [...] En aquest sentit i a partir de l'arribada de Jordi Pujol al govern de la Generalitat es van començar a fer les passes pel desenvolupament d'una política de relacions exteriors, destinada a impulsar les actuacions comercials en l'àmbit internacional i que al mateix temps dones visibilitat a la identitat i a la cultura catalana.*

central, sustentant els seus arguments en l'articulat constitucional, que se les hi reserva.

Jordi Pujol considerava imprescindible l'obertura al món de Catalunya, però això s'havia de fer sense incomodar al govern central o als seus interlocutors estrangers, volent evitar conflictes amb els seus homòlegs espanyols. En aquesta època, es va tenir molta cura que no s'interpretessin les actuacions cap a l'exterior com a posicions separatistes, molt llunyanes a la voluntat de Pujol, qui sempre va voler transmetre la idea que la reivindicació de la diversitat catalana, lluny de suposar un atac a la unitat de l'estat, enfortia l'essència mateixa d'Espanya. És a dir, el president Pujol actuava evitant qualsevol gest que es identifiqués amb el separatisme i fes pensar als seus interlocutors estrangers, en un efecte contagi no desitjat en altres territoris europeus. En aquesta línia va parlar Pujol quan va dir:

*Nosaltres som una nació sense estat. Pertanyem a l'estat espanyol, però no tenim aspiracions secessionistes.*<sup>132</sup>

La idea de Pujol era no trasbalsar l'ordre, però aprofitar el màxim les possibilitats que donava la legislació vigent, sempre intentant guanyar-se la confiança dels poders centrals. Carles Gasòliba explica una reunió molt esclaridora de la situació amb què es vivia en aquells moments i els recels de les autoritats estatals amb tot el que feia referència a l'activitat dels representants catalans en l'àmbit internacional<sup>133</sup>. Explica que, sent diputat a Madrid, va tenir una reunió amb el llavors diputat Leopoldo Calvo-Sotelo; en presència de Trias Fargas, diputat d'EDC. En aquesta reunió, Gasòliba, en tant que responsable de les relacions internacionals de CiU, va plantejar la possibilitat de rebre informació vers la possible entrada d'Espanya en la Comunitat Econòmica Europea, amb la finalitat de preparar Catalunya

---

<sup>132</sup> PUJOL, J.: conferència al Col·legi d'Europa de Bruges, el 22 de febrer de 1989.

<sup>133</sup> GASÒLIBA, C., 20 d'octubre de 2014.

davant d'aquest important repte. La reacció de Calvo-Sotelo va ser fulminant: aquells temes eren d'exclusiva competència de l'estat i no facilitarien cap informació als representants catalans. Davant la negativa de Calvo-Sotelo, Gasòliba va haver de fer servir la imaginació, per donar-hi la volta per a trobar una sortida a aquell cop de porta. Va plantejar a Calvo-Sotelo la possibilitat que els representants de CiU fessin aportacions als representants espanyols en temes europeus, que va ser acceptada, obrint el camí a què els representants catalans poguessin rebre, de manera indirecta, la informació.

Aquestes cauteles van fer que es desenvolupes una política de relacions exteriors descentralitzada, fragmentada i molt sensible a les circumstàncies polítiques, si bé el tradicional dinamisme del teixit empresarial català va forçar al govern a prioritzar una política de promoció de les exportacions i d'atracció d'inversions<sup>134</sup>. Les actuacions d'aquells primers anys de la transició tenien el segell personal del president Pujol, tal com passa a territoris de característiques similars a Catalunya.

Pujol tenia molts contactes nacionals i internacionals, alhora que una gran influència a Madrid, atès que venia donant suport als governs de PSOE i PP, amb la finalitat d'assegurar la governabilitat d'Espanya; però, també, per afavorir els interessos catalans. Era ell qui mantenia i desenvolupava, personalment, els contactes a l'estranger i realitzava nombroses conferències amb què explicava la realitat catalana. Normalment, les actuacions internacionals s'iniciaven al Departament de Presidència,

---

<sup>134</sup> GARCÍA SEGURA, C. i PAREJA ALCARAZ, P.: *Balanç de l'activitat exterior de Catalunya en l'actualitat: marc jurídic i evolució política*. En: URGELL, J. (ed): *Donar protagonisme a Catalunya. Acció internacional i política de relacions exteriors catalana*. Pàg. 115 i ss.

seguint les directrius del president Pujol, qui controlava d'altres que s'iniciaven en diferents departaments<sup>135</sup>.

Durant la primera etapa de Jordi Pujol com a president de la Generalitat, es veu clarament el seu personalisme quant a l'actuació internacional. Aquesta manera de fer es va sentir, no sols per les activitats que es van desenvolupar, sinó per les àrees geogràfiques on es van realitzar, amb la seva voluntat explícita de portar personalment la direcció de l'acció exterior de Catalunya. La limitació del nombre de conselleries, que establia la Llei 13/1989, d'Organització, Procediment i Règim Jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, que no va ser modificada fins l'any 2000, la voluntat de Jordi Pujol de dirigir l'acció exterior, juntament amb la idea de no molestar al govern central, són les principals raons per a no crear una cartera específica, en el govern català, dedicada a les relacions internacionals. Aquest personalisme de la primera època, va fer que qualsevol actuació dels diversos departaments de la Generalitat estigués marcada per la seva filosofia, començant en el Departament de Presidència la major part de les actuacions concretes, sent posteriorment entomades pels departaments corresponents.

Aquest model va dur a una fragmentació de les actuacions internacionals per àrees sectorials i a la generació d'àmbits de poder, segons el pes polític del conseller corresponent, apareixent veritables regnes de taifes

---

<sup>135</sup> GARCÍA SEGURA, C.: *L'activitat exterior de les regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya. Polítiques 12*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 1995. Pàg. 53 i ss.: [...] que l'anàlisi comparat de la projecció exterior de les regions en l'àmbit de l'OCDE posa de relleu que almenys una part i especialment en les primeres etapes en que una regió dota la seva actuació d'una dimensió internacional, el personalisme és un dels seus trets intrínsecs (Michelman & Soldatos, 1990). L'actuació internacional d'un líder polític o fins i tot el volum d'activitat exterior pot guardar relació amb la seva presència o absència en el govern. El personalisme es deixa sentir tant a nivell de tipus d'activitats engegades com a nivell de les àrees geogràfiques envers on es dirigeixen les relacions.

208



que impediien la cessió de poder a altres departaments. En aquest sentit es pot destacar la figura d'Antoni Subirà, qui sent conseller del Departament d'Indústria i Energia, que s'encarregava de la promoció comercial internacional, per a ser, posteriorment, Departament d'Indústria, Comerç i Turisme, impulsant la internacionalització del sistema productiu català i d'un important nombre d'infraestructures tecnològiques de primer nivell.

La necessitat de projecció, més enllà de les fronteres de l'estat espanyol, és coherent amb els principis del nacionalisme català del govern de la Generalitat i imprescindible per al correcte desenvolupament de les competències autonòmiques. L'interès per una actuació exterior que traspassés el marc estatal connecta amb dos eixos clau del programa polític nacionalista de CiU: la defensa de la identitat nacional i la promoció dels interessos econòmics catalans<sup>136</sup>. Aquests es van desenvolupar en dues línies, l'estatal i la internacional, amb la finalitat d'evitar la invisibilitat de la identitat catalana, encercada per unes estructures autonòmiques que dificultaven la diversitat, possibilitant l'obertura a l'exterior, facilitant els contactes i els intercanvis d'experiències que enriqueixen Catalunya. Jordi Pujol; en els seus discursos, especialment, en aquells que pronunciava fora d'Espanya; feia constantment referència a la identitat catalana, a la seva història, cultura i tradició comercial i mercantil, considerant que tancar-se era diluir-se:

*Catalunya és un país petit dins un país mes gran. Tanmateix, ens hem de convèncer que el nostre món és el món, que el nostre món no té fronteres, que hem de projectar-nos; i al revés, hem d'obrir el país*

---

<sup>136</sup> GARCÍA SEGURA, C. i PAREJA ALCARAZ, P.: *Balanç de l'activitat exterior de Catalunya en l'actualitat: marc jurídic i evolució política*. En: URGELL, J. (ed): *Donar protagonisme a Catalunya. Acció internacional i política de relacions exteriors catalana*. 209

*perquè totes les influències de fora ens arribin, incideixin en nosaltres o ens transformin.*<sup>137</sup>

En la mateixa línia, Jordi Pujol va manifestar:

*[...] la necessitat d'estar en contacte amb pobles similars al català; suïssos, belgues, quebequesos, i pobles que han demostrat tenir un nivell més avançat o unes polítiques públiques que poden ser importades i adaptades al cas català. Queda clar que la defensa de la identitat nacional no implica una visió immobiliària ni tancada del fet diferencial català, sinó el contrari. Es la dimensió exterior de Catalunya la que ajuda a fer una societat progressista, dinàmica, emprenedora, receptiva, oberta als canvis i a les innovacions, creativa, sense inhibicions, amb un alt grau d'iniciativa a tots els nivells i oberta al món des de de punt de vista cultural i econòmic.*<sup>138</sup>

Aquests discursos, o part d'ells, serien repetits en actes de diversos departaments programats en les actuacions internacionals. Amb tots els seus discursos, feia referència a la defensa de la identitat nacional catalana i a la competitivitat econòmica de Catalunya. No obstant això, atenent a la necessitat de no crear anticossos en el govern central, la projecció exterior de Catalunya es va fer, fonamentalment, a partir dels objectius econòmics establerts en un context de interdependència. Així, el govern català va fer una activa difusió dels avantatges competitius de Catalunya als possibles inversors estrangers alhora que va impulsar la participació de la iniciativa privada en les activitats internacionals.

Es va començar a pensar en termes de mercat mundial i es va obrir el país al capital estranger amb la doble vessant d'exportar i de rebre; es va afavorir l'entrada d'empreses multinacionals, necessàries en el món econòmic internacional, amb èmfasi amb les de tecnologia puntera; es va impulsar el coneixement, la lògica de producció i la competitivitat, augmentant la productivitat de la indústria catalana; es va considerar que,

---

<sup>137</sup> PUJOL, J.: Clausura del II Simposi Internacional sobre temes ibèrics, Zurich, 9 de març de 1984.

<sup>138</sup> PUJOL, J.: Conferència a la Universitat de Berkeley, 28 abril de 1986.

en una primera fase calia obrir contactes, fer prospeccions de mercat i presentar els productes catalans als fòrums internacionals, per seguir amb una fase d'exportacions, amb la finalitat de crear, instal·lar i consolidar empreses catalanes arreu del món. S'inicien polítiques per a facilitar informació a empreses; realitzar viatges de prospecció per a afavorir els contactes i les obertures a nous mercats; i, fonamentalment, es creen ajuts per a promoure exportacions de productes catalans, tot amb la col·laboració d'entitats com les cambres de comerç o l'Associació Multisectorial d'Exportadors de Catalunya (AMEX).

El Govern actuava com a garant en el mercat estranger i com a impulsor en el mercat interior. Es va fomentar la competitivitat internacional de les indústries catalanes, en especial, les que feien recerca. El president Pujol s'implicà personalment amb aquesta tasca amb la programació de viatges institucionals en què va anar acompanyat d'un nombre important d'empresaris a fi de facilitar els contactes i les inversions. Va generar condicions materials i polítiques favorables a la inversió, com la construcció i manteniment de infraestructures o contractes formals i informals amb les comunitats empresarials estrangeres i, al mateix temps, va fer una gran tasca pedagògica i de difusió del teixit empresarial català arreu del món, amb la finalitat de destacar els aspectes més afavoridors per a la instal·lació d'empreses estrangeres a Catalunya.

En paral·lel, es va donar una gran importància a les polítiques de cooperació, en especial les dirigides a països d'Iberoamèrica. Tal com va dir Joaquim Llimona, Comissionat de Relacions Internacionals i Cooperació de l'Ajuntament de Barcelona, amb el govern de CiU, i antic Secretari General de Relacions Exteriors de la Generalitat de Catalunya, la cooperació obria les portes als contactes dels representants catalans amb els representants del govern del país on es volien iniciar actuacions

internacionals. Aquests contactes iniciats a través de la cooperació, serviren després per a altres actuacions i relacions fructíferes per a les dues parts. Es per això que Joaquim Llimona és un gran defensor de la necessitat de mantenir units sota una sola direcció governamental les relacions internacionals i la cooperació<sup>139</sup>.

### **2.3.2.- L'Estructura institucional per a desenvolupar l'acció exterior**

#### **a) Evolució històrica**

Per a desenvolupar tota tasca de l'acció exterior, es va crear una estructura institucional que afavorís les relacions internacionals. En primer lloc, el Departament de Presidència, des d'on es va dirigir la política internacional de la primera etapa de govern del president Pujol. No es va crear cap departament propi per a les relacions internacionals, a causa de la limitació del nombre de conselleries, establert per la Llei 13/1989. També va influir en aquesta decisió, l'actitud presidencialista de Pujol i la intenció de no crear suspicàcies en el govern espanyol. En aquell moment, les comunitats autònomes no van fer recaure les activitats internacionals en conselleries, sinó en direccions generals o serveis. La fórmula més aproximada va ser la del comissionat, que es va adoptar durant un període curt de temps durant els anys 90, a diferència de l'Aragó que, entre 1991 i 1993, va tenir la Conselleria d'Afers de la Comunitat Europea.

L'estructura institucional durant l'època de Pujol pot explicar-se en tres etapes diferenciades.

Primera etapa (1981-1989): L'acció exterior, molt incipient, estava organitzada i coordinada a nivell de presidència, a través del Secretariat

---

<sup>139</sup> LLIMONA, J. entrevista personal amb la doctoranda a l'entrevista mantinguda el dia 14 de novembre de 2014 a l'Ajuntament de Barcelona.

d'Afers Interdepartamental, creat l'any 1981 que, després d'una reestructuració del Departament de Presidència passà a ser la Direcció General d'Afers Interdepartamentals, continuant adscrita a la Secretaria General de la Presidència; amb la tasca d'organitzar i coordinar les activitats de representació del president i les relacions d'altres departaments i institucions. En aquest primer moment l'actuació exterior, a nivell d'estructura, es gestionava conjuntament amb les relacions institucionals i interdepartamentals, locals i estatals.

En aquest període, una gran part de l'activitat internacional es va desenvolupar a partir de la Comissió Interdepartamental de Recerca i Innovació (CIRIT); que va ser creada l'any 1980, per mitjà del Decret 217/1980 de 5 de novembre; era un òrgan col·legiat que comptava amb el suport de l'Institut d'Estudis Catalans, d'agrupacions professionals i de partits polítics. Va estar adscrit a diversos departaments i al llarg de la seva història ha tingut diversos noms. Posteriorment, es diria CIRI i va ser modificat per Decret 175/2009, de 10 de novembre, adscrit al Departament d'Innovació, Universitats i Empresa.

La presidència corresponia al President de la Generalitat. Tenia, també, un vicepresident, nomenat per decret, i 8 vocals: els representants dels departaments d'Ensenyament, d'Indústria i Energia; d'Economia i Finances; de Política Territorial i Obres Públiques; de Sanitat i Seguretat Social; de Comerç i Turisme; d'Agricultura, Ramaderia i Pesca i de Treball; tots designats pels Consellers. També n'hi formava part el President del Consell Científic i Tecnològic, alhora que comptava amb un secretari.

Tenia per objecte elaborar, definir i coordinar les estratègies i polítiques del govern en matèria de recerca i innovació. Estava assistit per un Consell Científic i Tecnològic que tenia per funcions:

- Assessorar en les relacions polítiques científiques i investigació que demanaven els departaments.
- Estudiar els objectius científics i tecnològics de Catalunya.
- Valorar i seleccionar programes d'investigació.
- Proposar projectes de distribució racional de productes.
- Informar, en les relacions Estat-Generalitat, en els àmbits científics.
- Informar en els acords de col·laboració amb les universitats.
- Aprovar la proposta de Pla de Recerca i Innovació Plurianual.
- Vetllar pel disseny i la implementació de les estratègies i polítiques de recerca i innovació del govern.
- Garantir la transversalitat i coordinació de les polítiques de recerca i innovació del govern.
- Impulsar projectes estratègics interdepartamentals de recerca i innovació.
- Informar periòdicament al govern de l'evolució de les polítiques en recerca i innovació.

L'òrgan executiu del Consell Científic i Tecnològic era el Gabinet Tècnic de Recerca, adscrit orgànicament al Departament d'Ensenyament

A nivell internacional, donava cobertura al President de la Generalitat a dos nivells: cultural i empresarial d'alt contingut tecnològic, molt lligat a les universitats. En aquest període, es va treballar, fonamentalment, amb dos països: Argentina i Israel, tal com assenyala Miquel Guillem Clapes<sup>140</sup>.

Una de les seves finalitats era la signatura de convenis amb universitats i/o entitats d'altres països. Les activitats que, en concret, es realitzaven eren:

- Intercanvi de professorat.
- Realització d'acords universitaris per a la recerca i la innovació entre els països.
- Presència de Catalunya en el país amb què es pactava, des d'una perspectiva cultural i empresarial/tecnològica.

---

<sup>140</sup> CLAPES M. G., representant de la Universitat Politècnica de Catalunya en el CIRIT: Entrevista personal amb la doctoranda el 23 de juliol de 2015.

- Utilització de diverses plataformes per a donar visibilitat a Catalunya, com eren les fires, que posaven en contacte els empresaris dels dos països.

Segona etapa (1990-1992): S'inicia l'any 1990, amb la creació del Gabinet d'Actuacions Exteriors (GAAEE), per decisió de Presidència, davant l'augment de treball del Departament d'Afers Interdepartamentals i l'increment de les activitats exteriors de la presidència. El GAAEE coordinava l'activitat exterior de la presidència, aconsellava determinades activitats i avaluava l'interès i oportunitat de determinats contactes. Els objectius en aquesta etapa són la promoció de la cooperació interregional amb altres regions d'Europa; l'aprofundiment de totes les competències pròpies del Departament de Presidència amb relleu exterior; la promoció de la imatge de Catalunya a l'exterior, fent conèixer la realitat econòmica i la identitat cultural de Catalunya arreu del món; aconseguir la màxima eficàcia en l'exercici de les competències del govern, desenvolupant la seva dimensió exterior.

Tercera etapa (1992-2003): Es crea el Comissionat per a Actuacions Exteriors, al 1992; a partir de la Llei 2/1992, de 7 de juliol de modificació de la Llei 13/1989, que donava nova regulació a la figura dels comissionats; amb el Decret 190/1992<sup>141</sup>, de 14 de setembre. La seva funció principal era la de coordinació i d'impuls de l'actuació de la Administració de la Generalitat en la seva tasca de projecció exterior i afectava a tots els departaments, que havien de informar-li dels seus projectes i actuacions amb dimensió internacional. Això no implicava concentrar en un únic òrgan, ni portar a terme, totes les accions de dimensió exterior que realitzaven altres departaments, ja que restaria

---

<sup>141</sup> DOGC 1647 de 21 de setembre de 1992.

eficàcia i funcionalitat. La coordinació era entesa com a recepció i centralització de la informació de les activitats exteriors i fixació de les grans línies i objectius del govern. L'existència d'aquest càrrec implicava reunions periòdiques d'informació i intercanvi amb el conjunt dels responsables dels temes exteriors dels diferents departaments.

Aquests organismes eren la conseqüència de més de deu anys de treball en la projecció exterior i van néixer per solucionar disfuncions i descoordinació. El Comissionat va passar a dependre del GAAEE i del Servei d'Actuacions Institucionals i la Comissió Amèrica-Catalunya 1992. Aquesta comissió, creada l'any 1985, amb el nom de Comissió Catalana del Cinquè Centenari, tenia com objectiu commemorar qüestions relacionades amb el primer viatge de Colom i es va dissoldre l'any 1993.

Una reestructuració va simplificar les àrees del Comissionat, que van passar a ser dues: àrea d'Europa i l'àrea extra europea i de cooperació, que van evolucionar i van ampliar les seves àrees geogràfiques. En paral·lel a aquesta estructura governamental, articulada des de el Departament de Presidència, es van desenvolupar instruments institucionals des de altres departaments per a impulsar, afavorir i gestionar els contactes exteriors. Posteriorment, el Decret 355/2001, de 24 de desembre, va crear la Secretaria de Relacions Exteriors adscrita al Departament de la Presidència, amb la funció de coordinar i impulsar l'actuació de l'Administració de la Generalitat en la seva projecció exterior, la coordinació de la participació en la política europea de l'estat, i la planificació i coordinació de la política de cooperació per al desenvolupament.

## **b) La preparació de Catalunya per a la integració europea**



Un dels reptes més importants de Catalunya en l'època de Jordi Pujol era la preparació per a l'entrada en la Comunitat Econòmica Europea (CEE), la posterior Unió Europea. La CEE havia de ser un centre de producció de polítiques de la major part dels àmbits d'intervenció pública i, en conseqüència, la major part de la legislació de Catalunya estaria relacionada, directa o indirectament, amb les normes europees. Per això, era vital que, des de el primer moment, el govern i la societat catalana es preparessin per conèixer què succeïa a nivell europeu, per a adaptar-se als canvis, sense deixar d'estar en contacte amb els centres de decisió europeus per mirar d'influir<sup>142</sup>.

El procés d'integració havia de permetre als estats membre condicionar les actuacions de les institucions supranacionals (Consell, Comissió i Parlament europeus), de forma que l'uropeïtzació fos en sentit descendent, identificat amb els canvis i les adaptacions que s'havien de produir a nivell intern, en institucions, en política i el conjunt de la societat. L'uropeïtzació també representava l'establiment d'una nova estructura d'oportunitats a explorar per part d'actors estatals i subestatals, en funció dels seus recursos i interessos. Les respostes internes a aquests reptes estaven condicionades per un conjunt de variables com eren el repartiment del poder i la capacitat d'influència dels diferents actors públics i privats, la cultura institucional, el grau de desenvolupament socioeconòmic, les percepcions respecte al que hi havia en joc o els valors socials dominants.

Jordi Pujol tenia molt clar que Catalunya havia de participar en les decisions europees i en la creació de xarxes interregionals. La CEE no

---

<sup>142</sup> MORATA, F. (ed): *20 anys de Catalunya a la Unió Europea: 1986-2006*. Delegació del Govern davant la Unió Europea, Patronat Català Pro Europa i Institut d'Estudis Europeus, 2006.

tenia en compte l'organització territorial dels estats membres, ni la divisió de les competències entre els diferents nivells de govern. No obstant això, Catalunya i el País Basc van plantejar, de manera immediata, la necessitat d'establir un procediment intern de participació en la formació de les decisions comunitàries amb qüestions relacionades amb les seves competències. El govern espanyol no només no va atendre aquestes demandes, sinó que, com a membre del Consell Europeu, va participar, des de 1986, en l'adopció de decisions en matèries que, internament, corresponien a les comunitats autònomes. És més, va haver un obstruccionisme de l'administració central, tot i que no va poder impedir que el govern de la Generalitat desplegués una intensa activitat relacionada amb Europa, tant a Catalunya com a Brussel·les, sobretot a través del Patronat Català Pro Europa i, més tard, des de la delegació del govern a la capital comunitària.

El procés d'integració europea va ser un motor per a l'acció exterior catalana en un doble sentit: primer, en tant que va crear un marc propici pels intercanvis i la cooperació interregional i, segon, en tant que va obrir un espai a les regions en el procés de construcció europea. Catalunya va actuar, a títol individual, com a grup de pressió davant les institucions comunitàries en la defensa dels seus interessos, tot sense deixar de fer-ho conjuntament amb d'altres regions europees, a través de la cooperació interregional. En aquest segon àmbit, totes les actuacions, al marge del seu contingut material, van treballar per un objectiu general de caire polític consistent en la potenciació del paper de les regions en el marc comunitari, per tal d'aconseguir la seva presència i participació en els organismes que tenien incidència sobre les competències europees<sup>143</sup>. El regionalisme es

---

<sup>143</sup> GARCIA SEGURA, C.: *L'acció exterior catalana envers l'Europa Comunitària*. En: MORATA, F. (ed): *20 anys de Catalunya a la Unió Europea: 1986-2006*. 218

va convertir en l'opció nuclear de la concepció internacional catalana, articulada a través del concepte de "l'Europa de les Regions", amb que Catalunya va intentar estar present a Europa i participar, al màxim de les possibilitats que oferien els marcs jurídics espanyol i europeu, amb els mecanismes institucionals de l'Europa comunitària.

El seguiment de les negociacions del Tractat d'Adhesió d'Espanya a les Comunitats foren considerades un afer prioritari de l'agenda política catalana, que va impulsar, a pesar de la desconfiança del govern espanyol, la creació d'un grup de treball bilateral entre la Secretaria d'Estat per a les Relacions amb les Comunitats Europees i la Generalitat. Al mateix temps, el govern català va encarregar a l'Institut d'Investigacions Econòmiques del Departament d'Economia i Finances l'elaboració d'un Llibre Blanc sobre les conseqüències de l'adhesió sobre l'economia catalana. Una de les seves recomanacions fou la de sumar els esforços de les diverses institucions per tal de poder optimitzar els recursos de la societat catalana. Fruit de l'ampli consens institucional en temes europeus es creà, l'any 1982, el Patronat Català Pro Europa que, amb el temps, es convertiria en el principal instrument d'acció europea directa del govern català. La seva evolució va estar marcada per dues dinàmiques: el propi procés d'integració europea i les relacions de la Generalitat amb el govern espanyol respecte la projecció exterior autonòmica.

L'acció europea indirecta de la Generalitat es va realitzar a través de dues vies, la bilateral i la multilateral. El Govern català considerava preferible la via bilateral, per la seva personalitat política, la seva posició, econòmicament capdavantera en el conjunt de l'estat, i la seva ferma vocació política europea, que justificaven la concessió d'un espai i una atenció específics en el procés d'elaboració de la política europea de l'estat. La via multilateral, ans al contrari, era la preferida pel govern

central, perquè li permetia diluir les exigències de les comunitats autònomes amb major projecció exterior. Atès que en aquest tema van prevaldre les aliances partidistes, la via multilateral facilitava l'obtenció de suport a les seves propostes gràcies a la complicitat de les comunitats autònomes governades pel mateix partit.

La cooperació multilateral entre les comunitats autònomes i el govern de l'estat amb els temes europeus es va vehicular a través de les conferències sectorials associades a les diferents polítiques comunitàries i de la Conferència per a Assumptes Relacionats amb les Comunitats Europees (CARCE). L'aplicació del sistema de les Conferències sectorials a les relacions amb Europa es remunta a l'any 1988, quan es convocà informalment la primera Conferència per a Assumptes Relacionats amb les Comunitats Europees. La CARCE funcionava amb una estructura horitzontal, mentre que les conferències sectorials, que desplegaven la seva activitat per matèries, a les que en certa mesura se superposava. Les conferències reunien els representants de l'Administració General de l'Estat amb les autoritats autonòmiques responsables de les matèries respectives i eren mecanismes de cooperació i de concertació no vinculants. En moltes ocasions, es van limitar a ser l'espai on els representats estatals informaven a les comunitats autònomes de l'estat de determinades negociacions. Amb tot, la CARCE va prendre un major pes polític i, des de la seva reglamentació, del 1997, va adoptar un enfocament que facilitava la participació de les autonomies en la fase d'execució del dret comunitari; però va afegir el seu paper en la formació de la voluntat de l'Estat.

A banda de problemes generals del sistema de conferències, com la seva excessiva sectorialització o una considerable confusió per a determinar continguts competencials; en el cas de Catalunya s'afegia un altre motiu

d'insatisfacció amb el model, ja que per fer valer la seva posició davant del govern espanyol, el català havia d'aconseguir l'acord amb la resta de comunitats, qüestió difícil per l'existència de diferents interessos en joc, però sobretot pel desigual nivell d'implicació de les autonomies amb la política europea.

El Comitè de les Regions era un organisme consultiu que representava els ens regionals i locals d'Europa. Va ser creat l'any 1994 i tenia la seu a Bèlgica. Els seus representants podien donar la seva opinió sobre la legislació de la UE que repercutís directament en les regions i ciutats. La Comissió Europea, el Consell de la Unió Europea i el Parlament Europeu havien de consultar al Comitè de les Regions quant a l'elaborar la legislació sobre assumptes relacionats amb l'administració local i regional, especialment en les matèries de sanitat, educació, treball, política social, cohesió econòmica i social, transport, energia i canvi climàtic. Si això no es feia, el Comitè de les Regions podia reclamar davant del Tribunal de Justícia. En el supòsit de rebre una proposta legislativa, redactava un dictamen que enviava a les institucions corresponents de la Unió Europea.

Formaven part del Comitè de les Regions els representants designats pels països i que el Consell de la Unió Europea havia nomenat per cinc anys. El nombre de representants variava, depenent de la població de cada país i els membres de cada país formaven la delegació nacional. Aquests representants podien optar per formar part d'un grup polític dins del Comitè de les Regions, essent cinc els grups: Partit Popular Europeu (PPE); Partit dels Socialistes Europeus (PSE); Aliança de Liberals i Demòcrates per Europa (ALDE); Aliança Europea (AE); Conservadors i Reformistes Europeus (CRE). El President era designat entre els seus membres. Va haver una pugna entre els, llavors, president de la Generalitat, Jordi Pujol i l'alcalde de Barcelona, Pasqual Maragall, per a ocupar la presidència.

Aquest fet va provocar greus problemes que van qüestionar la viabilitat d'aquesta institució. Finalment, seria Pasqual Maragall qui la ocupés, entre els anys 1996 i 1998.

Les funcions del Comitè de les Regions eren:

- Representar les autoritats regionals i locals.
- Expressar, a nivell europeu, els interessos de les regions, les seves identitats i les prerrogatives regionals i locals.
- Donar resposta a les consultes que afectessin als governs locals i regionals.
- Emetre dictàmens sobre les propostes de la Comissió.
- Realitzar dictàmens a iniciativa pròpia i presentar-los a la Comissió Europea, al Consell Europeu i al Parlament Europeu.

Per tal de minimitzar aquests inconvenients, l'any 1998, s'establí la Comissió Bilateral Estat-Generalitat per a Assumptes relacionats amb les Comunitats Europees, amb l'objectiu d'establir un canal de relació entre els dos governs que facilités una millor recepció de les demandes catalanes vers les negociacions comunitàries. Per a Catalunya suposava, a més, el reconeixement per part de l'estat de la seva especificitat dins el mapa autonòmic, encara que el seu funcionament era clarament jeràrquic, amb l'estat com a decisor final, massa lligat i determinat per les vicissituds de la vida política estatal.

En un altre ordre de coses, amb el Tractat de la Unió Europea es permetia a les entitats subestatals participar en els afers comunitaris a través dels comitès, dels grups de treball i del Consell de la Unió. Aquestes modalitats, però, es van anar desplegant de manera molt gradual, lenta i escatimada, tot i la insistència de Catalunya i del País Basc. Des del 1992, l'únic que havien aconseguit les comunitats autònomes era ser presents en alguns comitès de la Comissió Europea, si bé la seva presència es limitava a una participació passiva: el cap de la delegació podia atorgar-li la paraula, però

el representant autonòmic assistia, en principi, sense veu ni vot. Era una mena de seguiment de la defensa de la posició espanyola, prèviament acordada entre l'estat i les comunitats autònomes.

Com a alternativa per a satisfer les reivindicacions autonòmiques d'esgotar al màxim les possibilitats de participació en els afers comunitaris que ofería el Tractat de Maastricht, el 1996 es creà la Conselleria per Afers Autonòmics en el sí de la Representació Permanent d'Espanya davant la Unió Europea (REPER). El conseller era un funcionari estatal, no un representant autonòmic, encarregat de la gestió les relacions de la REPER, i d'intermediació entre les institucions comunitàries i les comunitats autònomes. No seria fins els Acords de la CARCE, de 9 de desembre de 2004, que es va decidir la incorporació de consellers autonòmics a la REPER. Ara aquests són funcionaris escollits per les autonomies per a representar els interessos del conjunt.

L'acció exterior de Catalunya, en particular, la seva participació en afers europeus durant la primera època de Jordi Pujol en el govern, es va desenvolupar impulsada per un gran voluntarisme, caracteritzada per una pràctica creativa i emparades per la jurisprudència, però sense gaudir de cap cobertura estatutària. Això era així, ja que l'Estatut de 1979 no preveia l'ampli ventall d'actuacions exteriors que engegaria la Generalitat a la dècada dels 80 i no esmentava cap competència referida a les relacions exteriors. Només es referia a la participació de la Generalitat en la fase descendent dels tractats internacionals en les matèries de la seva competència (art. 27.3), a la capacitat d'instar a l'estat a concloure tractats internacionals en matèries lingüístiques i culturals (art. 27.4), i al dret a ser informada de l'elaboració de tractats que afectessin els seus interessos (art. 27.5).

### **2.3.3.- La cooperació internacional al desenvolupament**

Un dels reptes del govern de Jordi Pujol era la visibilitat de Catalunya, creant complicitats a nivell internacional. Aquesta tasca no era fàcil, sumant la manca de voluntat del govern espanyol i que Catalunya era vista fora del territori espanyol com una petita regió dins seu. Llavors, Jordi Pujol no desitjava enfrontaments de cap mena amb el govern central, seguint l'estratègia del "peix en el cove" i els representants polítics havien de fer servir la seva imaginació per a arribar, de manera indirecta, a llocs que, en principi, estaven reservats a les actuacions estatals, tot sense "molestar" al govern espanyol.

Una de les maneres per donar visibilitat a Catalunya i poder mantenir relacions amb representants estatals d'altres països era la via de la cooperació al desenvolupament. Aquesta era una tasca important per a Catalunya, no sols pel que representava en si mateixa i per la gran implicació de la societat civil catalana des de feia dècades, sinó perquè a través seu, s'obrien canals de comunicació amb representants estatals d'altres països, sent una immillorable carta de presentació que obria moltes portes de governs, tasca que, de no existir aquesta via, hauria resultat més complicada, com va senyalar Anna Estrada, exdirectora de l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament durant el Govern de Pujol i actual coordinadora executiva de la Fundació CIDOB<sup>144</sup>.

El sistema internacional de cooperació al desenvolupament va néixer després de la Segona Guerra Mundial, atenent la necessitat d'ajudar als països més desprotegits i amb més mancances. Diversos factors hi van

---

<sup>144</sup> ESTRADA, A.: Entrevista personal amb la doctoranda el 20 d'octubre de 2014 a la seu del CIDOB.



incidir, com ara la Carta fundacional de les Nacions Unides; el Programa d'Accidència Tècnica de les Nacions Unides o Programa de Nacions Unides pel Desenvolupament (PNUD); el desplegament a Europa del Pla Marshall pels Estats Units; la creació del Banc Mundial i Fons Monetari Internacional; els programes d'ajuda a les antigues colònies realitzats per França i el Regne Unit i els ajuts dels Estats Units i la URSS, com a instrument de política exterior durant la guerra freda. La consolidació del sistema es va produir l'any 1948, mitjançant la creació de l'Organització Europea de Cooperació Econòmica (OECE), que va sorgir per fer funcionar el Pla Marshall a l'Europa desbastada per la Segona Guerra Mundial. Posteriorment, superades les conseqüències de la guerra, es va transformar en l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE), que estava integrada per 30 països. En el marc d'aquesta organització es va crear el Comitè d'Ajut al Desenvolupament (CAD), amb la finalitat de centralitzar tota la informació, valorar i coordinar els ajuts, que consistien en transferir recursos d'origen públic del país donant al país receptor, sempre que tinguessin com a objectiu el seu desenvolupament econòmic i el benestar social. La metodologia per a la transferència de fons eren de govern a govern o per mitjà d'organismes internacionals (agències de Nacions Unides, Banc Mundial, OMS, FAO, Unicef, ACNUR, PNUD) o via ONG. Al mateix temps, es van establir ajuts per mitjà de crèdits o subvencions, a través de programes i projectes, sempre que estiguessin destinats al desenvolupament de determinades polítiques econòmiques; a l'assessorament, formació o consultoria; o ajudes alimentàries.

Espanya va ser receptora d'ajuts fins l'any 1979, en ser considerada pel Banc Mundial com un país en vies de desenvolupament. Va ser a partir del Informe de Justícia i Pau, de 1981, sobre l'Ajut Oficial al Desenvolupament (AOD), que el govern socialista va assolir el compromís de donar el 0,7%

del PIB per a ajuts al desenvolupament, quan Espanya va ser considerada com un país desenvolupat. Des de llavors, en forma part dels estats que donen ajudes a tercers països a través de la OCDE, FAO, UNESCO, entre altres i crea la Secretaria d'Estat per a la Cooperació Internacional i per Iberoamèrica (SECIPI), dependent del Ministeri d'Assumptes Exteriors.

El ingrés l'any 1986 a la CEE, va promoure la creació de la Comissió Interministerial de Cooperació Internacional (CICI), que coordinava tots els ministeris que desenvolupaven alguna tasca en cooperació i elaborava el Pla Anual de Cooperació Internacional. L'any 1988, es va crear l'Agència Espanyola de Cooperació Internacional (AECI) i l'any 1989, l'Oficina de Planificació i Avaluació (OPE); ambdues dependents de la SECIPI. Finalment, l'any 1998 es va publicar de la Llei 23/1998, de Cooperació Internacional per al Desenvolupament.

La Generalitat de Catalunya, l'any 1985, va participar en la campanya contra la fam a Etiòpia i, per primera vegada, va pagar el transport dels materials recollits, iniciant la seva tasca en temes de cooperació. Serà a partir de l'any 1994 quan s'incrementen, realment, les actuacions de cooperació, mitjançant la creació de les plataformes locals de solidaritat, el Consell Assessor de Cooperació al Desenvolupament de la Generalitat, la Plataforma per la resolució dels conflictes a la zona dels Grans Llacs; i la signatura del Codi ètic i de conducta de les ONGD i la Plataforma en pro del referèndum al Sàhara. A nivell jurídic, durant el pujolisme, s'aproven la Llei catalana 26/2001, de 31 de desembre de cooperació i el Decret 236/2003, de 8 d'octubre pel qual s'aproven els estatuts de l'Agència Catalana de Cooperació i s'elabora el Pla Director 2000-2004.

#### **a) La Llei de cooperació al desenvolupament**

La Llei 26/2001, de 31 de desembre de cooperació al desenvolupament, va ser aprovada per unanimitat pel Parlament de Catalunya. Establia i regulava l'activitat de la Generalitat de Catalunya en matèria de cooperació al desenvolupament i de solidaritat internacional, enteses com a béns públics globals en la realització de les quals s'havia compromès la societat catalana. Posteriorment, determinats preceptes de la llei van ser modificats per la Llei 7/2011, de 27 de juliol de mesures fiscals i financeres. Aquesta llei regulava el règim jurídic en matèria de cooperació al desenvolupament i solidaritat internacional, que reflectia la voluntat catalana de contribuir al compromís assolit pels països desenvolupats en el marc de les Nacions Unides de destinar el 0,7% del PIB als països i els pobles en desenvolupament.

La característica principal del model català era considerar la intervenció pública com a complementària i impulsora de les iniciatives de solidaritat i de cooperació realitzades per la societat catalana. Això va representar un abans i un després en la política catalana en aquest àmbit. L'elaboració de la llei també va ser novadora, atès que es va realitzar per mitjà d'un procés de consultes amb què es van escoltar diferents agents de les institucions i de la societat civil, incloent representants de les universitats, els sindicats, col·legis professionals, associacions empresarials, entre altres. L'objectiu fonamental de la llei era que les activitats de cooperació impulsades des de la Generalitat i/o des d'ens locals, promoguessin el desenvolupament econòmic i el benestar social dels països que rebien la cooperació. És a dir, que les activitats que s'havien de dur a terme tinguessin per finalitat l'eradicació de la pobresa, la protecció dels Drets Humans, l'impuls d'un desenvolupament humà sostenible, la promoció de la igualtat de gènere i la defensa i promoció de les identitats culturals dels pobles.

El Preàmbul de la Llei 26/2001 deia:

*[...] que l'ajut al desenvolupament és un component fonamental de l'ordre i la cooperació internacionals dissenyats després de la Segona Guerra Mundial per assegurar l'estabilitat política i el benestar a tots els pobles del món. Després de cinquanta anys d'esforços els resultats són força diversos. D'una banda, l'avenç produït tant en termes de desenvolupament econòmic com de desenvolupament humà és innegable. D'altra banda, les bosses immenses de pobresa i privació, la ingovernabilitat de tants territoris i l'emergència de nous conflictes d'una crueltat esbalaïdora, la continuada opressió per raons de sexe, raça o ètnia, cultura, religió o edat, l'amenaça d'insostenibilitat mediambiental dels models de desenvolupament i consum vigents i la desigualtat econòmica creixent, tant entre els països com a l'interior d'aquests, fan avui més necessari que mai rellançar l'esforç internacional de cooperació al desenvolupament i solidaritat internacional, tot buscant un nou model de creixement que permeti l'eradicació de la pobresa i les causes que la generen.*

**I continuava dient:**

*La primera i més important especificitat del model català de cooperació que aquesta Llei reconeix i impulsa és la concepció de la intervenció pública com a complementària i impulsora de les iniciatives cíviques de solidaritat i de cooperació. Aquesta Llei vol fomentar l'esperit emprenedor en aquest àmbit per mitjà de la col·laboració, la cooperació i la concertació entre les iniciatives socials i l'activitat administrativa. El que es vol incentivar no és una burocràcia de la cooperació, sinó una multiplicitat d'iniciatives i agents de cooperació cada cop més capaços, connectats i reconeguts internacionalment, els quals, amb el suport de nuclis de gestió estratègica de les administracions públiques, són els que han d'assumir també una responsabilitat fonamental en l'execució dels plans, els programes i els projectes de solidaritat i cooperació al desenvolupament.*

La llei formulava valors i finalitats i els interessos generals legitimadors de les actuacions amb les despeses públiques en l'àmbit de la cooperació, des d'una concepció integral del desenvolupament humà, inspirada en les aportacions del PNUD. Igualment, establia els principis ordenadors de l'activitat de la Generalitat en matèria de cooperació al desenvolupament; els quals, com a principis jurídics, vinculaven el conjunt de decisions públiques en aquest àmbit.

L'activitat de la Generalitat en matèria de cooperació al desenvolupament responia a una planificació estratègica quadriennal i quedava programada anualment. El pla director i els plans anuals n'eren l'expressió més destacada i havien de ser elaborats seguint un procés molt ampli

d'informació i participació de tots els agents de cooperació interessats. El principi de planificació de les actuacions de cooperació al desenvolupament havia de permetre la coordinació interdepartamental adequada, i establia que les actuacions singulars havien de respondre a una visió estratègica, fent-les més previsibles, focalitzades, disciplinades i més fàcilment avaluables.

La llei va enumerar, sense fer-ne *numerus clausus*, els instruments més usuals de la cooperació al desenvolupament i va obrir la porta a la cooperació multilateral, que havia d'ésser un dels eixos estratègics de la presència internacional de Catalunya. Igualment, va regular alguns instruments específics a fi d'ordenar el foment de les actuacions dels agents de cooperació en aquest sector a impulsar per la Generalitat. Es va crear, a aquest efecte, el Registre d'organitzacions no governamentals per al desenvolupament de Catalunya amb finalitats d'informació i responsabilització. D'altra banda, es va condicionar la concessió de subvencions i ajuts per a actuacions al requisit segons el qual les entitats actuants no havien de tenir finalitat lucrativa. Establia, finalment, que la Generalitat havia de dur a terme, via convenis i concerts, les actuacions necessàries per al foment i la formació del voluntariat i per a la capacitació i la promoció tant dels professionals com dels agents de cooperació d'aquest sector.

L'article 1 de la llei determinava les actuacions de cooperació al desenvolupament en dir que eren les següents:

1. *Les que duen a terme les administracions públiques o els agents de cooperació per tal de contribuir a fer que determinats països i pobles construeixin les condicions i les capacitats necessàries per a llur desenvolupament humà i, en especial, l'eradicació de la pobresa.*
2. *Les que duen a terme les administracions públiques o els agents de cooperació a fi de fomentar la informació, la sensibilització, l'educació, la formació, els valors, les capacitats i el compromís de*

*la societat, conduents a una cooperació millor i més gran amb les persones, els pobles i els països en desenvolupament.*

3. *Als efectes d'aquesta Llei, s'entenen per agents de cooperació les institucions i les entitats legalment constituïdes que actuen en l'àmbit de la cooperació al desenvolupament.*
4. *Els recursos destinats a la cooperació al desenvolupament són qualificats d'ajut oficial al desenvolupament (AOD) si compleixen els requisits establerts pel Comitè d'Ajut al Desenvolupament (CAD) de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmics (OCDE).*

L'article 4 establia que l'activitat de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals en matèria de cooperació i solidaritat internacional havia d'impulsar el desenvolupament econòmic i el benestar social dels habitants dels països receptors de la cooperació, a fi que ells mateixos poguessin instrumentar un sistema de desenvolupament econòmic i social sostenible en un període de temps raonable amb les finalitats següents:

- *L'eradicació de la pobresa i, en especial, la facilitació de l'accés efectiu a tots els béns i els serveis necessaris per a la satisfacció de les necessitats humanes bàsiques.*
- *El reconeixement i la protecció dels drets humans i les llibertats fonamentals individuals i col·lectius reconeguts internacionalment.*
- *L'impuls d'un desenvolupament humà sostenible integrador de les seves dimensions democràtica, econòmica, social i mediambiental.*
- *L'impuls de la igualtat d'oportunitats entre sexes en l'accés efectiu als recursos, als serveis, a l'educació i a la formació i, en especial, la potenciació de la plenitud dels drets humans i les llibertats fonamentals de les dones i dels infants.*
- *La defensa i la promoció de les identitats culturals dels pobles, inclosos el patrimoni lingüístic universal i el respecte a la pluralitat cultural.*
- *La promoció de l'educació i la formació, especialment en els nivells bàsics i professionals, a fi d'afavorir la ciutadania, el bon govern, el desenvolupament de les capacitats productives i la instrucció de la població en general en qüestions relacionades amb la salut reproductiva.*
- *El foment del treball i de la capacitat d'emprendre i l'accés al coneixement científic, tecnològic i de gestió, com a motors del desenvolupament econòmic i social, i en especial la promoció de les empreses petites en els països en desenvolupament.*

- *La contribució a eradicar les tensions i els conflictes socials i les seves causes, i també la promoció de la cultura de la pau i el diàleg intercultural i interreligiós.*
- *La contribució a prevenir i solucionar les situacions d'emergència.*
- *El suport als processos de democratització, assegurant el reforçament de les institucions i les capacitats d'acció col·lectiva necessàries per al bon govern i la durabilitat del desenvolupament humà.*
- *El suport a una participació equitativa de tots els països en el comerç internacional i el desenvolupament d'instruments i de condicions que afavoreixin amb justícia el comerç dels països amb economies estructuralment més febles.*

La llei també establia la planificació, instruments i modalitats de la cooperació al desenvolupament. L'article 8 de la llei establia el pla director en dir:

1. *L'Administració de la Generalitat ha d'elaborar amb una periodicitat quadriennal un pla director que estableixi les previsions de recursos i les prioritats geogràfiques i sectorials que s'hauran de respectar i concretar en els plans anuals de cooperació al desenvolupament.*
2. *El pla director és l'expressió tècnica principal de la política de la Generalitat en matèria de cooperació al desenvolupament.*
3. *La formulació del pla director correspon a la direcció general competent en matèria de cooperació al desenvolupament i s'ha de basar en un procés ampli d'estudi, informació, consulta i participació i en l'avaluació de l'experiència precedent. El conseller o consellera competent en matèria d'actuacions exteriors ha de presentar al Govern el projecte de pla director perquè sigui tramès al Parlament.*
4. *El pla director ha de fixar les prioritats geogràfiques i sectorials del període, els objectius estratègics, els productes i els resultats que es pretenen obtenir, i també els recursos humans, materials, econòmics o de gestió necessaris. El pla ha d'indicar també les línies de coordinació, col·laboració o cooperació amb altres agents públics o privats, bilaterals o multilaterals, necessaris o convenients per al reforçament dels objectius estratègics de la cooperació pública catalana.*
5. *El pla director ha d'ésser aprovat pel Parlament.*

En l'establiment de les prioritats quadriennals sectorials, el pla director havia de tenir en compte:

- a) *Els valors, les finalitats i els principis establerts per aquesta llei.*

- b) *Els recursos materials, humans i econòmics o de gestió necessaris, i les capacitats de cooperació efectivament existents a Catalunya.*
- c) *Les demandes formulades per les comunitats i els governs més necessitats.*
- d) *La cooperació ja facilitada als països en desenvolupament per altres institucions o agències, bilaterals o multilaterals.*
- e) *Les condicions de viabilitat, factibilitat i durabilitat dels programes i els projectes a dur a terme.*

L'article 9 estableix els plans anuals en dir:

- 1. *Els plans anuals de cooperació al desenvolupament són l'instrument de programació de l'activitat de l'Administració de la Generalitat en aquest àmbit i han de desenvolupar els objectius, les prioritats i els recursos establerts pel pla director.*
- 2. *Les actuacions de cooperació al desenvolupament que impliquin despeses amb càrrec als pressupostos de la Generalitat han de figurar en el pla anual, el qual ha de contenir també una partida suficient per afrontar les emergències i les situacions no previsibles.*
- 3. *La direcció general competent en matèria de cooperació al desenvolupament ha d'elaborar el projecte del pla anual. La formulació definitiva correspon al conseller o consellera competent en matèria d'actuacions exteriors, que, amb les preceptives consultes prèvies, entre altres als agents de cooperació, en el marc del Consell de Cooperació al Desenvolupament, l'ha d'elevat al Govern perquè deliberi i, si és procedent, l'aprovi.*
- 4. *El pla anual ha d'ésser presentat al Parlament perquè en tingui coneixement i el pugui debatre.*
- 5. *Les previsions del pla anual han d'ésser incorporades en les dotacions dels pressupostos de la Generalitat de l'any respectiu i s'han d'establir amb l'antelació suficient perquè es puguin incloure en la corresponent llei de pressupostos de la Generalitat.*

L'article 10 enumerava els instruments següents:

- a) *La cooperació tècnica.*
- b) *La cooperació econòmica i financera.*
- c) *L'ajut humanitari general i l'ajut humanitari d'emergència.*
- d) *L'educació i la sensibilització socials per al desenvolupament.*
- e) *La generació de fons especials de cooperació i altres instruments pertinents per dur a terme les finalitats i els objectius establerts per aquesta llei i pels plans de cooperació al desenvolupament.*



La llei regulava l'existència de la Comissió Interdepartamental de Cooperació al Desenvolupament, en tant que òrgan tècnic de coordinació interdepartamental de l'Administració de la Generalitat. Igualment, regulava el Consell de Cooperació al Desenvolupament, en tant que òrgan consultiu i de participació de la comunitat catalana per al desenvolupament en l'activitat de l'Administració de la Generalitat. Estava format per representants de l'administració, de les organitzacions no governamentals per al desenvolupament i altres institucions, entitats i personalitats rellevants reconegudes com a membres destacats de la comunitat catalana per al desenvolupament.

Complementari a la llei, el Reial Decret 22/2000, de 14 de gener, pel qual es regula la composició, competències, organització i funcions de la Comissió Interterritorial de Cooperació per al Desenvolupament, organisme en què col·laboraven l'administració central, els governs autonòmics i els ens locals, pretenent dotar de coherència les activitats que realitzaven aquestes administracions públiques en aquest àmbit

### **b) L'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament**

L'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD) era una entitat de dret públic de la Generalitat, creada per les disposicions de la Secció Cinquena de la Llei 31/2002, de 30 de desembre, amb personalitat jurídica pròpia i ajustava la seva activitat al dret privat i a les normes de la mateixa llei. Tenia per objecte executar i gestionar la política de cooperació al desenvolupament de la Generalitat de Catalunya, seguint les directrius establertes per l'òrgan competent en matèria de relacions exteriors. Estava adscrita al Departament de Presidència mitjançant la Secretaria d'Afers Exteriors, sense perjudici de les competències dels departaments de la

Generalitat en l'àmbit de la cooperació al desenvolupament<sup>145</sup>. Els seus estatuts que definien la naturalesa, l'organització i les funcions es van aprovar l'any 2003, mitjançant el Decret 236/2003, de 8 d'octubre, amb deliberació i dictamen previs dels òrgans consultius establerts per la llei de cooperació al desenvolupament. A més dels seus estatuts i la seva llei de creació, es regia pel Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprovava el Text refós de la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'Estatut de l'Empresa Pública Catalana, i per la resta de l'ordenament jurídic aplicable.

L'Agència tenia les funcions següents:

- a) *Executar i gestionar la política de cooperació al desenvolupament, segons les directrius establertes per l'òrgan competent de l'Administració de la Generalitat.*
- b) *Gestionar els recursos econòmics i materials destinats a la cooperació al desenvolupament.*
- c) *Assessorar l'Administració de la Generalitat sobre la planificació de la política catalana de cooperació al desenvolupament.*
- d) *Les que li atribueixin les disposicions vigents.*

Seguidament s'establien els seus òrgans amb les funcions concretes de cadascun d'ells.

#### **2.3.4.- La participació de Catalunya en les xarxes europees**

Durant la presidència de Jordi Pujol a la Generalitat es va desenvolupar una activitat internacional que intentava donar visibilitat a Catalunya i que, alhora, no incomodés al govern espanyol. La major part de les actuacions es feien a través dels viatges del President Pujol, que anava, normalment, acompanyat de responsables empresarials. Si bé es feien activitats culturals i se signaven convenis de col·laboració amb universitats o altres entitats de diversos països, en cap cas es donava una imatge d'estructura

---

<sup>145</sup> Esmena de la FCONGD i del Departament de Treball, Indústria, Comerç i Turisme.  
234

paradiplomàtica. Això no obstant, de manera molt soterrada s'intentaven establir relacions institucionals d'alt nivell, encara que quedaven encobertes per evitar crear desconfiança en el govern central. Una de les maneres d'establir aquesta activitat relacional d'alt nivell era la participació en les xarxes europees a l'abast dels ens regionals o locals de la Unió Europea.

Al llarg dels anys 90, la Generalitat va apostar a favor de "l'Europa de les Regions" amb l'objectiu d'aconseguir el reconeixement institucional d'aquestes per part de la Unió Europea. Per això, inicialment, es va potenciar l'Associació de Regions d'Europa (ARE), presidida per Jordi Pujol entre 1992 i 1996, com a plataforma de representació i de pressió del conjunt de les regions. Tanmateix, arran dels tractats de Maastricht i d'Amsterdam, la frustració de les expectatives de les regions "fortes" europees relatives a les funcions del Comitè de les Regions (CdR) i al principi de subsidiarietat es va traduir en un canvi d'estratègia basat en la construcció de coalicions més homogènies. L'activisme europeu de les institucions catalanes es va començar a manifestar a finals dels anys 90, arran de la posada en marxa del Mercat Únic, de 1993, amb un conjunt d'iniciatives tendents a fomentar fórmules innovadores de cooperació transregional, és a dir, desproveïdes de continuïtat territorial i transfronterera amb altres comunitats regionals i locals. Els Quatre Motors per a Europa i Eurociutats corresponen al primer model, mentre que l'antiga Euroregió Mediterrània i la Comunitat de Treball dels Pirineus encarnen el segon. La xarxa C-6 i les dues experiències més modernes, l'Arc Llatí i l'Euroregió Pirineus-Mediterrània, combinen elements d'ambdós models.

#### **a) Els Quatre Motors per a Europa**

Els Quatre Motors per a Europa (QME) són un acord de cooperació subscrit, el 1989, pels governs de Baden-Wurtemberg, Catalunya, Llombardia i Rhône-Alpes, en àmbits com les relacions econòmiques, la transferència tecnològica, la recerca, el medi ambient o els intercanvis culturals. Això no obstant, l'aspecte prioritari, des del principi, fou la innovació tecnològica. Alhora, les quatre regions es van posar d'acord per utilitzar conjuntament els serveis de les seves respectives oficines exteriors de promoció econòmica.

La composició del grup reflectia una característica comuna: es tractava de regions líders en els seus respectius estats. La iniciativa expressava, sobretot, la voluntat de treure avantatges comuns de la imatge de marca de les regions membres mitjançant la creació d'un lobby potent, capaç d'influir en el procés d'integració europea. Des del punt de vista organitzatiu, cal remarcar el caràcter informal de les estructures de coordinació que es van anar establint els primers anys de funcionament, durant els quals les regions es van comprometre a promoure la creació de xarxes d'empreses i de centres de recerca. La cooperació no s'havia de basar en estímuls financers públics, sinó en l'oferta de serveis bàsics útils per als operadors econòmics. D'aquesta manera, les quatre administracions tractaven d'actuar com a promotors d'un ambient favorable al desenvolupament tecnològic. L'intercanvi de *know-how* i la posada en comú dels recursos respectius havien de generar sinèrgies positives per als actors econòmics, alhora que la cooperació havia de servir per evitar redundàncies en matèria de recerca, tot aprofitant les complementaritats regionals i les economies d'escala, de forma que es reduïssin els costos de transacció entre els agents regionals.

L'experiència dels QME era la d'una modalitat de governança basada en el foment de xarxes interorganitzatives entre els actors públics, les

universitats, els centres de recerca i el sector privat. La multiplicació dels recursos i de les oportunitats d'intercanvi entre els diferents actors implicats hauria de reforçar la legitimitat política dels quatre governs regionals i la iniciativa generaria xarxes de cooperació flexibles capaces de generar més eficiència que els mecanismes tradicionals. Els QME, molt lligats a la personalitat dels seus fundadors i, en particular, al lideratge dels llavors presidents de Baden-Wurtemberg, Lothar Speth, i de Catalunya, Jordi Pujol, van anar perdent empena al llarg dels anys noranta. Més enllà de la voluntat política, que no sempre coincidia, dels seus promotors, van trobar-se dificultats a l'hora d'harmonitzar les competències i les cultures organitzatives de les quatre regions implicades.

## **b) Eurociutats**

Cap a finals dels anys 80, l'Ajuntament de Barcelona va participar en la creació de la xarxa transeuropea Eurociutats que actualment compta amb 110 membres i un conjunt de ciutats associades. El 1986 es va celebrar, a Rotterdam, una conferència sobre *Les Grans Ciutats: Motors del Creixement Econòmic*, arran de la qual, les sis ciutats participants; Barcelona, Birmingham, Frankfurt, Lió, Milà i Rotterdam; van decidir mantenir els contactes a través d'un comitè conjunt que es va encarregar de l'organització d'una segona conferència, celebrada a Barcelona, l'any 1989, sota el títol de *L'Europa de les Ciutats*, germen d'Eurociutats.

Els quatre principis fonamentals de la xarxa es van formular, més tard, a la Conferència de Lisboa de 1993:

- El reconeixement polític del paper de les ciutats i, en particular, d'Eurociutats, en el procés d'integració europea.
- La vocació d'Eurociutats d'esdevenir un instrument de cooperació transnacional per la formulació i la implementació de les polítiques comunitàries.

- La promoció dels drets dels ciutadans i la participació democràtica en les decisions, segons el principi de subsidiarietat.
- La cooperació amb les institucions comunitàries i amb les altres organitzacions europees representatives dels ens locals.

### **c) L'Euroregió Mediterrània**

L'Euroregió Mediterrània va ser el resultat d'una proposta del president de la Generalitat, Jordi Pujol als seus homòlegs de Llenguadoc-Rosselló i Migdia-Pirineus. L'any 1991 es va constituir oficialment com una associació regional de cooperació transfronterera. Entre les tres regions sumaven uns 11 milions d'habitants repartits en un territori de prop de 105.000 km<sup>2</sup>, superior al de la majoria d'estats membres de la UE.

Els dos objectius principals de l'Euroregió eren; d'una banda, la creació d'un espai de cooperació per al desenvolupament econòmic, científic i cultural; i, de l'altra, l'enfortiment del paper motor de les tres regions amb l'objectiu de multiplicar la influència del Mediterrani occidental en el procés d'integració europea. En particular, es tractava de fomentar:

- La cooperació transfronterera, amb l'objectiu de superar les disfuncions de les fronteres estatals.
- La cooperació interregional, en funció de les competències respectives.
- La promoció internacional de l'Euroregió.

Així mateix, es pretenia que s'impliquessin altres actors, com ara les administracions locals frontereres, les universitats, les cambres de comerç o les associacions professionals i empresarials.

Fins la dissolució de fet d'aquesta organització, el 2004, es pot parlar de dues etapes ben diferenciades. Fins l'any 1998, el balanç, basat en actuacions de cooperació molt concretes amb el recolzament de la iniciativa INTERREG, va resultar força positiu, tot i la manca d'un marc jurídic favorable, que va dur, per exemple a la construcció

d'infraestructures locals transfrontereres. També van sorgir iniciatives més ambicioses, com la portada d'aigua del riu Roina a Catalunya. Tanmateix, des de finals dels anys 90, l'Euroregió va entrar en declivi per diferents motius. En primer lloc, la manca tradicional de recolzament dels governs francès i espanyol a la cooperació transfronterera, que ja és tradicional. La segona, prové de les asimetries institucionals entre les comunitats autònomes i les regions franceses, amb un reflex directe en la capacitat de decidir i d'impulsar polítiques conjuntes. La tercera, l'escassa implicació en el projecte dels actors econòmics i socials. Un darrer problema, el més important, es relaciona amb els canvis polítics: l'Euroregió va experimentar una crisi política profunda arran de l'elecció del president de Llenguadoc-Rosselló, Jacques Blanc, amb els vots del Front Nacional, l'any 1998.

#### **d) La Conferència de Presidents de regions amb poders legislatius (REGLEG)**

El setembre de l'any 2000, poc abans que Jordi Pujol deixes el Govern de la Generalitat i de l'aprovació del tractat de Niça, els governs de Catalunya i del País Basc, conjuntament amb els d'altres 22 "regions constitucionals" alemanyes, austríaques i belgues van constituir la primera Conferència de Presidents de Regions amb Poders Legislatius (REGLEG), celebrada a Barcelona, adoptant una posició comuna relativa a un seguit de reivindicacions lligades als seus interessos: una assignació més clara de les competències de la Unió, l'enfortiment del Comitè de les Regions, el reconeixement d'un estatus especial per a les regions amb competències legislatives, el respecte del principi de subsidiarietat i, per acabar, el dret d'accés al Tribunal de Justícia.

Aquesta proposta seria el primer pas per a la creació de la REGLEG, que posteriorment s'incrementaria fins a formar-hi part 73 regions d'Àustria, Bèlgica, Alemanya, Espanya, Itàlia i el Regne Unit, a banda de les illes

autònomes portugueses i finlandeses. Seguint aquesta línia, el maig de 2001, Catalunya, Baviera, Escòcia, Renània del Nord-Westfàlia, Salzburg, Valònia i Flandes van elaborar una declaració conjunta com a contribució al *Debat sobre el Futur d'Europa*. Posteriorment, durant els treballs de la Convenció Europea, la REGLEG va tornar a plantejar les seves aspiracions de cara al futur Tractat Constitucional. Tot i que aquestes no van ser totalment ateses, algunes, com ara el reconeixement, per primer cop, del principi de l'autonomia regional i local, sí que es van tenir en compte, així com la nova regulació de la subsidiarietat, que van representar dos avenços significatius respecte a la situació existent fins el moment.

### **e) La Comunitat de Treball dels Pirineus**

La Comunitat de Treball dels Pirineus (CTP) es va crear el 1983 com una associació de dret francès, sense personalitat jurídica pròpia, a partir de la signatura d'un protocol d'entesa. Agrupava les comunitats autònomes espanyoles d'Aragó, País Basc, Navarra i Catalunya; les regions franceses d'Aquitània, Llenguadoc-Rosselló i Migdia-Pirineus; i el Principat d'Andorra.

Des del punt de vista organitzatiu, la CTP comptava amb un consell integrat per set representants de cada regió membre, que s'havia de reunir, com a mínim, dues vegades per mandat en base a una presidència rotativa, assignada per ordre alfabètic, bianual. S'organitzava en quatre comissions: infraestructures i comunicació, formació i desenvolupament tecnològic, cultura, joventut i esports, i desenvolupament sostenible, tot sota la supervisió d'un comitè de coordinació format pels presidents de les regions membres, o pels seus representants directes, i per la Secretaria General. El comitè vigilava la realització del programa d'acció, gestiona el pressupost i els programes europeus, coordinava les accions de les



comissions i preparava les reunions del consell plenari. Des de 2005, aquesta estructura es reforçaria amb dos grups de treball nous: l'econòmic i el d'infraestructures digitals.

Pel que fa als objectius, es podien identificar-ne tres: el reforçament de la cooperació, la participació dels Pirineus en la integració europea i l'estímul al desenvolupament econòmic. La CTP va participar en diverses activitats transfrontereres, entre les que destacaven: la preparació d'un estudi exhaustiu sobre el transport als Pirineus, la publicació d'una guia turística, activitats de promoció per la protecció del medi ambient a la frontera, jornades sobre els riscos a la muntanya, trobades de centres de recerca i d'innovació de la tecnologia als Pirineus, projectes d'R+D, etc.

Els resultats assolits per la CTP no van respondre a les expectatives inicials per dues raons bàsiques: la insuficiència del pressupost, atès que el finançament provenia de les quotes de les regions membres, i la capacitat d'actuació limitada com a conseqüència del seu estatus jurídic, que van dur, l'any 2005, a la creació d'un consorci de la CTP, al qual no es va sumar el Principat d'Andorra, amb l'objectiu de racionalitzar el procediment d'actuació i rebre ajuts i subvencions de la UE.

#### **f) La xarxa C-6**

La xarxa C-6, creada l'any 1990, estava integrada per sis capitals regionals d'ambdues bandes dels Pirineus: Barcelona, Montpeller, Palma de Mallorca, Saragossa, Tolosa i València. Aquesta iniciativa estava relacionada amb dos esdeveniments importants centrats en Barcelona: l'abolició de la Corporació Metropolitana de Barcelona per part del Parlament de Catalunya, el 1988, i l'organització dels Jocs Olímpics de 1992. Amb aquest context, l'ajuntament, amb l'objectiu de promocionar la ciutat i la seva àrea d'influència, tant a nivell espanyol com europeu, va

impulsar la formulació del primer Pla Estratègic de Barcelona (*Barcelona 2000*). El pla subratllava la necessitat de configurar una macroregió europea amb un radi de 350 kilòmetres al voltant de la ciutat i l'articulació d'un sistema urbà al seu voltant.

La C-6 va néixer arran d'una proposta del llavors alcalde de Barcelona, Pasqual Maragall adreçada als seus homòlegs de les altres cinc ciutats i inspirada en el model d'Eurociutats. Les sis ciutats articulaven un espai de més de 180.000 km<sup>2</sup>, amb una població total de prop de 18 milions d'habitants, amb la posició central de Barcelona com una de les característiques més evidents de la xarxa, en ser gairebé equidistant de les altres cinc ciutats. Més enllà d'això, les ciutats membre tenien molts altres punts en comú: el seu pes socioeconòmic elevat en la regió respectiva, l'impacte en els seus *hinterlands* respectius i la condició de capitals regionals. L'acord fundacional posava de relleu els interessos comuns i la voluntat de col·laboració al voltant de quatre principis:

- Les especificitats de la xarxa en termes de complementarietat econòmica, interdependències, fluxos de comunicació i transports i pertinència a l'arc mediterrani occidental.
- La dinàmica urbana de les sis ciutats i la capacitat de multiplicació dels avantatges econòmics de la macroregió.
- L'intercanvi de les experiències d'innovació entre les ciutats i els agents econòmics i socials com a mitjà de definir una estratègia de transformació i de desenvolupament comú.
- La voluntat de contribuir a reforçar la integració i la cohesió social de la UE.

Pel que fa als objectius específics, es plantejava la promoció dels intercanvis turístics i culturals, la creació d'un *europool* universitari, la coordinació de les polítiques urbanes respectives o el desenvolupament de les estructures de comunicació conjuntes. Per dur a terme aquests objectius, s'organitzava en sis comissions de treball (transports, turisme,

cultura i universitats, esports, habitatge i urbanisme i medi ambient) cadascuna liderada una de les ciutats.

Els primers anys, la xarxa va servir, sobretot, d'altaveu institucional de les sis ciutats mitjançant declaracions relatives a temes d'interès comú, com ara l'arribada del TAV, la cooperació descentralitzada o el reconeixement de la dimensió urbana en les polítiques europees.

### **g) L'Arc Llatí**

L'Arc Llatí era una associació d'administracions locals de segon nivell de la franja mediterrània occidental, instituïda l'any 1999 i impulsada per la Diputació de Barcelona. Incloïa més de 60 membres entre les diputacions espanyoles, inclosos els consells insulars de Mallorca i Menorca; els departaments francesos; les províncies italianes; i alguns ens portuguesos. Es definia com un instrument per reforçar la cohesió econòmica i social de les comunitats mediterrànies, permetent que tinguessin més capacitat d'influència en la UE, amb un context en què calia tenir en compte l'impacte de l'ampliació cap a l'est. Un dels seus propòsits era contribuir al debat europeu sobre la necessitat d'avançar cap a un procés de descentralització política i administrativa que atorgués més pes als governs locals.

Des d'aquesta perspectiva, l'associació pretenia establir una concertació periòdica, dinàmica i flexible, centrada en els àmbits més significatius de desenvolupament del territori; elaborar i proposar projectes i iniciatives conjuntes; defensar els interessos i les necessitats dels territoris representats; i, finalment, obrir un espai de cooperació amb altres ens semblants del sud de la Mediterrània. La cooperació abastava vuit àmbits en total: el desenvolupament econòmic; la societat de la informació; els transports, la planificació del territori, el medi ambient i el desenvolupament

sostenible, la integració social, la igualtat d'oportunitats i la cooperació cultural.

## **h) La Convenció catalana**

El Govern de la Generalitat, d'acord amb les recomanacions del Consell Europeu de Niça i en compliment d'una resolució del Parlament de Catalunya, va convocar, a finals de 2001, una *Convenció Catalana* amb la idea de promoure la participació del conjunt de la ciutadania en la definició de l'Europa del futur. Catalunya i el País Basc van ser les úniques comunitats autònomes que van engegar processos d'aquestes característiques, paral·lels al de la Convenció Europea que va preparar l'esborrany de Tractat Constitucional, i sense cap experiència similar a la UE, ni a nivell estatal ni regional.

La Convenció va estar oberta a la participació dels àmbits acadèmics, socials, econòmics i polítics amb l'objectiu de generar un conjunt de conclusions i propostes que es van presentar com a contribucions catalanes al debat sobre el futur de la UE que es van traslladar a les institucions comunitàries, al govern espanyol i als altres governs dels estats membres, a les regions, als ens locals i als països candidats a l'adhesió. A més de propugnar una reforma institucional de la Unió en un sentit federal, la Convenció va remarcar la necessitat de respectar el pluralisme territorial i cultural dels estats membres demanant un estatus especial per a les regions amb poders legislatius i la promoció de la diversitat cultural i lingüística.

## **i) El Fòrum Cívic**

A més de la Convenció Catalana, l'abril de 2002, es va crear el *Fòrum Cívic per una Constitució Europea* amb l'objectiu d'emprendre una tasca de participació activa de la societat catalana en el procés de construcció

europea. Estava integrat per més de 130 organitzacions i entitats socials, sindicals, polítiques i municipals. Al febrer de 2003, després d'haver promogut l'adopció per part d'administracions locals de resolucions sobre la Constitució Europea, va presentar el *Manifest per una Constitució Europea clara, concisa i comprensible votada en referèndum*, que va ser enviat a la Convenció Europea.

### **2.3.5.- Els organismes de suport a l'acció del Govern de la Generalitat**

L'entrada a allò que seria la UE era un gran repte per Catalunya i el govern central estava preocupat de les passes que es poguessin donar des de les diverses comunitats autònomes. El govern de Jordi Pujol, amb la finalitat d'evitar recels al govern de l'estat, va impulsar la creació d'una sèrie de consorcis i patronats que no formaven part estrictament de l'estructura institucional, si bé el govern hi participava juntament amb altres institucions. Aquests consorcis i patronats van ser:

#### **a) El Patronat Català Pro Europa**

El Patronat Català Pro Europa era un organisme consorciat per preparar Catalunya davant d'important repte de l'entrada d'Espanya a la UE, tal com indica el seu propi nom. Va ser creat per mitjà del Decret 237/1982 de 20 de juliol, de la Generalitat de Catalunya. Adoptà la forma d'un consorci, integrat per la Generalitat, la Federació de Caixes d'Estalvi catalanes, la Cambra Oficial de Comerç, Indústria i Navegació de Barcelona, la Universitat de Barcelona, la Universitat Autònoma de Barcelona, la Universitat Politècnica de Catalunya, l'ESADE, l'IESE, l'Associació Catalana de Municipis, la Federació de Municipis de Catalunya, i l'Ajuntament de Barcelona. Va tenir una oficina a Brussel·les que s'encarregava de organitzar, promoure i coordinar les activitats

relacionades amb les comunitats europees i altres organitzacions europees.

L'obertura d'oficines autonòmiques a l'estranger despertava inquietuds en el govern espanyol, en uns moments en què la normalització de l'acció exterior autonòmica era encara llunyana. Per això, una de les fites més rellevants del govern català fou l'obertura de la delegació del Patronat a Brussel·les, l'any 1986. Amb aquest model pioner adoptat, s'actuava segons el dret privat per salvar les prevencions de l'estat de forma que l'oficina del Patronat a Brussel·les era la delegació d'un consorci públic establert al marge de l'estructura administrativa de la Generalitat.

L'anomenat *catalan model* esdevingué un patró seguit per altres comunitats autònomes i per governs regionals d'altres països europeus i permetia que el Patronat Català Pro Europa executés les seves funcions sense que el govern espanyol pogués acusar al català de traspasar els límits constitucionals en matèria de relacions internacionals.

Les vicissituds de les relacions comunitats autònomes-Govern espanyol en matèria de relacions internacionals, molt marcades pel clima polític intern i subordinades a les aliances i interessos partidistes més que determinades per la lògica territorial explicaven que, malgrat la legitimitat constitucional que va aportar a l'oficina basca el Tribunal Constitucional, al 1994, Catalunya hagués mantingut aquest model d'oficina de representació a Brussel·les.

A través de la delegació de Brussel·les, el Patronat Català Pro Europa es convertí en un instrument clau per donar a conèixer la realitat catalana a Europa i per difondre els interessos catalans davant les instàncies europees. Les seves funcions es van anar ampliant progressivament des

del 1986 i s'agrupaven amb set categories: representar Catalunya política i institucionalment davant les institucions de la UE; accedir a la informació d'interès per als ciutadans i a les organitzacions públiques i privades de Catalunya generada per les institucions europees; gestionar les iniciatives europees que tenien impacte, directe o indirecte, sobre Catalunya; representar els interessos catalans davant les institucions comunitàries, en cooperació amb el representant permanent espanyol davant la UE; donar suport als projectes presentats per les organitzacions catalanes en el marc dels programes comunitaris; contactar i negociar amb les diverses institucions comunitàries i col·laborar amb els representants regionals europeus així com amb diferents organitzacions sectorials, socials i professionals que actuen a Brussel·les.

#### **b) El CIDEM i el COPCA, vinculats al Departament de Indústria i Energia.**

L'any 1987 es va crear el COPCA, Consorci de Promoció Comercial de Catalunya, mitjançant el Decret 236/1987 de 13 de juliol<sup>146</sup>. Es va constituir després de nombroses discussions amb el govern central vers la necessitat de la seva creació. Estava integrat per la Generalitat, representada pels Departaments de Consum i Turisme, Indústria i Energia, Economia i Finances, Agricultura, Ramaderia i Pesca, Treball; les Cambres Oficials de Comerç, Indústria i Navegació de Catalunya; Foment del Treball Nacional; la Fira Oficial i Internacional de Mostres de Barcelona; l'Associació Multisectorial d'Exportadors de Catalunya; la Federació de Promotors de Serveis i Manifestacions Alimentaries; el Centre d'Estudis i Assessorament Metal·lúrgic i la Federació d'Importadors i Exportadors. A més dels fundadors, existia la modalitat de organitzacions cooperants per

---

<sup>146</sup> DOGC 27.7.87

a entitats associades en el terreny de la promoció i de la formació i organitzacions financeres. La iniciativa sorgí del Departament de Comerç, que tutelava les Cambres de Comerç, que en aquell moment eren les úniques que en els seus estatuts contemplaven la promoció exterior, però en tres mesos el tema va passar a dependre del Departament d'Indústria per raons de funcionalitat i de formulació de política industrial.

Indústria ja tenia un organisme el CIDEM (Centre d'Informació i Desenvolupament Empresarial), creat l'any 1985, per mitjà de la Llei 5/1985<sup>147</sup>. En realitat el CIDEM no va néixer per a promocionar la indústria catalana a l'exterior, sinó per a promocionar i fomentar el desenvolupament econòmic i tecnològic intern, però ràpidament es va dedicar a captar inversors estrangers. En aquells moments, van haver projectes de fusió del CIDEM i COPCA que no van prosperar per problemes de funcionament, ja que es requerien mecanismes legislatius diferents. L'obertura de les primeres oficines a l'exterior, que va provocar greus enfrontaments amb el govern central, va fer que es mantinguessin els dos organismes per evitar la paralització, encara que les seves polítiques eren complementaries, ja que la política de captació de inversions, objectiu del CIDEM, tenia una finalitat de internacionalització que requeria anar acompanyada de la tasca de foment de exportació, competència del COPCA. Ambdues institucions van realitzar la seva activitat amb el suport de les oficines a l'exterior.

### **c) L'ICIC, vinculat a la Conselleria de Cultura**

La Conselleria de Cultura desenvolupava actuacions a nivell internacional per promoure la cultura catalana en el seu sentit més ampli. Aquesta

---

<sup>147</sup> DOGC 532, 24.IV.1985.



difusió de la cultura es duia a terme, fonamentalment, a través de la Direcció General de Promoció i Cooperació Cultural, amb competències en l'àmbit de la música, teatre, arts visuals i llibre i edició i també, a través del Consorci de Promoció Exterior de la Cultura (COPEC), amb competències en l'àmbit de les indústries culturals catalanes.

La Llei 20/2000, de 29 de desembre va crear l'Institut Català de les Indústries Culturals (ICIC) amb l'objectiu de donar suport a les indústries culturals i, en concret, a l'activitat industrial en els sectors audiovisual, editorial, premsa, multimèdia, discogràfic i musical i arts escèniques i visuals, a més de donar suport a les empreses que es dedicaven a altres àmbits de producció i difusió artística i cultural; assumint progressivament competències dels sectors esmentats que eren exercides des de diferents unitats del Departament de Cultura. Aquesta evolució va dur a què, posteriorment, durant el període dels tripartits, per mitjà del Decret 470/2004, de 28 de desembre, acabés assumint les tasques tant de la Direcció General de Promoció i Cooperació Cultural com del Consorci de Promoció Exterior de la Cultura.

L'ICIC, entitat de dret públic amb personalitat jurídica pròpia, era l'organisme amb què el Departament de Cultura, juntament amb la participació dels sectors culturals implicats, va dur a terme les polítiques de suport a empreses culturals destinades a reforçar el teixit industrial de Catalunya en aquest àmbit. El seu objectiu era impulsar el desenvolupament de les empreses dedicades a la producció, la distribució i la comercialització de productes culturals incorporats en qualsevol mena de suport, i a les dedicades a la producció, la distribució i la comercialització d'espectacles en viu. Dins del seu àmbit competencial estava inclosa la gestió de la Fílmoteca de Catalunya, amb l'objectiu de preservar la memòria i el patrimoni cinematogràfic.

#### **d) El Consorci de Promoció Turística**

Tradicionalment el turisme és un dels sectors econòmics més importants de Catalunya. Ha estat la principal destinació turística d'Espanya i una de les més importants d'Europa. Barcelona es visitada per un gran número de persones d'arreu del món. El turisme suposa tradicionalment un 15% del Producte Interior Brut. Catalunya, com a destinació turística, tenia un valor que era necessari donar suport, treballant i dissenyant la seva oferta, comunicant aquest valor a una demanda ben segmentada, venent aquesta vàlua en múltiples canals i desenvolupant noves connexions comercials, fent alhora una bona gestió del màrqueting, que havia d'orientar i donar suport al sector.

L'any 1986, el Departament de Comerç, Consum i Turisme, va crear el Consorci de Promoció Turística, per a donar suport a les activitats de promoció del sector turístic català. Estava integrat per la Generalitat de Catalunya i una sèrie d'ens dedicats a la promoció turística de caire local i de representació del sector. Tenia personalitat jurídica pròpia i estava sotmès a l'ordenament jurídic públic. La seva finalitat era l'execució d'accions de promoció turística i la prestació d'assistència tècnica en aquesta matèria als ens que la sol·licitaven. L'any 2010 es convertiria en l'Agència Catalana de Turisme.

#### **e) L'Oficina de Cooperació Sanitària amb Europa**

El Departament de Sanitat va crear, el 1989, l'Oficina de Cooperació Sanitària amb Europa, adscrita al gabinet del conseller, per a coordinar les relacions del departament amb entitats i institucions estrangeres.

#### **f) L'Oficina per a la Cooperació Educativa i Científica amb la CE**

El Departament d'Ensenyament disposava de l'Oficina per a la Cooperació Educativa i Científica amb la Comunitat Europea, adscrita al gabinet del conseller, amb la Comissió per a la promoció de l'ensenyament del català fora del territori de Catalunya i amb el Comissionat per a la promoció exterior del català.

### **g) Altres institucions participades per la Generalitat**

#### *Linguapax*

Catalunya va liderar un programa de la UNESCO amb l'objecte de la protecció lingüística universal *Linguapax*. La seva seu estava a París coincidint amb la de la UNESCO, però l'oficina operativa del projecte era al Centre UNESCO de Catalunya, des d'on es van organitzar reunions d'experts sobre el patrimoni lingüístic. Es va crear a Catalunya l'Institut de *Linguapax* i la càtedra *Linguapax* de l'Institut d'Estudis Catalans. Es tractava d'una ONG amb la missió de contribuir a la preservació i promoció de la diversitat lingüística arreu del món i el seu objectiu principal, recollit en el seu nom, era aplegar les diferents comunitats lingüístiques al voltant de la convicció que el manteniment de la diversitat de llengües podia i ha de ser un factor de pau i de comprensió intercultural.

*Linguapax* va ser el fruit d'una reunió d'experts convocada per la UNESCO l'any 1987, que posteriorment engendrà una sèrie de seminaris internacionals centrats en el foment de l'educació multilingüe. L'any 1999, la presidència de *Linguapax* corresponia a Catalunya, però els representants del govern central no van facilitar els tràmits per a què la presidència la tingués un català i va ser gràcies a Islàndia que es va aconseguir. L'any 2001, en un context de creixent sensibilitat per la pèrdua del patrimoni lingüístic mundial, el Centre UNESCO de Catalunya va decidir donar continuïtat a *Linguapax*, dotant el projecte d'una estructura pròpia i d'una seu a Barcelona

### Institut Europeu de la Mediterrània

L'Institut Europeu de la Mediterrània (IEMed) va ser fundat l'any 1989. Era una entitat de caràcter consorciat, integrada per la Generalitat de Catalunya, el Ministeri d'Afers Exteriors i Cooperació i l'Ajuntament de Barcelona. Incorpora la societat civil mitjançant el seu Alt Patronat i el seu Consell Assessor, format per universitats, empreses, entitats i personalitats mediterrànies de reconegut prestigi. D'acord amb els objectius del Partenariat Euromediterrani, la Política Europea de Veïnatge i la Unió per la Mediterrània, la finalitat de l'IEMed era fomentar les actuacions i projectes que contribuïen al coneixement mutu, els intercanvis i la cooperació entre els diferents països, societats i cultures mediterrànies així com promoure la progressiva construcció a la Mediterrània d'un espai de pau i estabilitat, de prosperitat compartida i de diàleg entre cultures i civilitzacions.

Amb esperit de *think tank*, especialitzat en les relacions mediterrànies, a partir d'un enfocament multidisciplinari i de treball en xarxa, l'IEMed fomentava l'anàlisi, el coneixement i la cooperació a través de l'organització de seminaris, projectes de recerca, debats, cicles de conferències i publicacions, juntament amb un ampli programa cultural.

### Barcelona Centre for International Affairs

El Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB) era un *think tank* independent i plural amb seu a Barcelona, dedicat a l'estudi, la investigació i l'anàlisi de temes internacionals, creat l'any 1973 com Centre Internacional de Documentació de Barcelona, és, des del 1979, era una fundació privada.

El CIDOB treballava per a elaborar i oferir a tots els actors polítics, des de la ciutadania fins a les organitzacions internacionals, informació i idees amb el propòsit de formular i impulsar polítiques que fessin el món més segur, lliure i equitatiu per a les persones. Es caracteritzava per ser un centre independent, amb l'aspiració de ser un referent internacional, connectat amb institucions internacionals i, alhora, volia ser un instrument internacional al servei dels ciutadans.

### Casa Àsia

La Casa Àsia es va crear l'any 2003. Era un centre cultural ubicat a Barcelona i dedicat a promoure un millor coneixement dels països asiàtics i del Pacífic. El seu objectiu principal era el de promoure i realitzar activitats i projectes que contribuïen a aquesta fi en l'àmbit cultural, però també en l'institucional, acadèmic, i econòmic. S'hi duen a terme presentacions de llibres, projeccions de pel·lícules, exposicions d'art, conferències, espectacles, etc., i compta amb mediateca amb servei de préstec, biblioteca, videoteca, ordinadors, fonoteca, i hemeroteca.

### Casa Amèrica

La Casa de América de Barcelona, fundada el 2 d'abril del 1911, fou una important associació privada, vinculada a la Lliga Regionalista, encarregada de difondre la realitat econòmica catalana a Amèrica i les possibilitats d'inversió del continent americà durant la primera meitat del segle XX. Desplegà una enorme activitat fins a les acaballes de la Guerra Civil Espanyola. A finals dels anys 40, va reiniciar les seves activitats però mai va recuperar l'esplendor dels anys passats. La seva història continua fins a l'any 1981, quan, mantenint la seva personalitat jurídica, s'integra en l'Institut Català de Cooperació Iberoamericana. L'arxiu documental i bibliogràfic d'aquesta institució resulta essencial per a abordar les relacions entre Espanya (especialment, Catalunya) i Amèrica en un

període crucial que va des de la pèrdua de les darreres colònies de Cuba i Puerto Rico, el 1898, i l'inici de la dictadura del general Franco en finalitzar la Guerra Civil.

### **2.3.6.- Actuacions concretes de projecció exterior**

Una vegada establerta l'estructura institucional i els consorcis i patronats que donaven suport al govern de la Generalitat, es van començar a desenvolupar les polítiques d'obertura de Catalunya al món en els següents camps d'actuació:

1.- Programes de cooperació multisectorial amb altres regions amb què hi ha trets comuns i interessos convergents. El Departament de Presidència detectava les necessitats, establia contactes inicials, donant suport logístic i tècnic i afavorint la integració dels altres departaments en els grups de treball sectorials. Es van crear els següents programes:

- Quatre Motors d'Europa, programa de superació multisectorial, iniciat el 1988, amb les regions de Baden-Wurtemberg, Rhône-Alpes i Llombardia).
- Euroregió Mediterrània, programa de cooperació de caràcter general-multisectorial, iniciat 1991, amb les regions de Midi-Pyrénées i Languedoc-Roussillon.
- La ruta d'altres tecnologies de l'Europa del sud", agrupació europea d'interès econòmic regida pel Reglament CEE 2137/1985, de 25 de juliol, la Llei 377/1989, de 13 de juny i tots els textos subsegüents. En formen part les regions franceses de Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, les italianes de Piemont, Ligúria i Llombardia i les espanyoles de Catalunya i la Comunitat Valenciana.

2.- Les relacions de cooperació de caràcter general que s'inserien dins del marc d'una declaració conjunta o que derivaven relacions bilaterals amb altres regions. En aquest segon bloc d'actuacions es troben:

- Declaració conjunta amb Rhône-Alpes (1988).

- Declaració conjunta Baden-Wurtemberg (1989).
- Declaració conjunta Midi-Pyrénées (1989).
- Relacions bilaterals amb la regió francesa de Lorraine, les belgues de Flandes i Valònia, amb el País de Gal·les i amb països nòrdics (Suècia, Noruega, Finlàndia i Dinamarca).

3.- Les activitats eren les de participació en associacions, conferències organitzacions o altres institucions en què el fet transfronterer i les relacions de veïnatge hi jugaven un paper clau. Entre aquestes destaquen:

- La Comunitat de Treball dels Pirineus, en què Catalunya entra a formar part l'any 1983.
- La Conferència de les Regions Perifèriques Marítimes de la Comunitat (1986).
- L'Associació de les Regions Fronteres d'Europa (1987).
- L'Associació Europea de Regions de Tradició Industrial (1988).
- L'Assemblea de les Regions d'Europa (1989).
- El Institut Europeu Interregional del Consum (1989).
- La Conferència Europea de Regions Vitícoles.
- La Conferència Europea de les Regions.

4.- Foment de l'impuls al contacte exterior de iniciativa privada, encoratjant les empreses a trobades empresarials, industrials empresaris turístics i culturals amb els seus homòlegs, sota l'impuls dels CIDEM, COPCA o les Cambres de Comerç.

5.- Promoció de la presència catalana al món, a través de casals catalans, que en aquella època estaven integrats, en general, per antics exiliats, amb un gran nivell intel·lectuals i amb importants contactes institucionals, socials i institucionals. La creació i el desenvolupament d'una xarxa d'oficines a l'estranger, es va fer per mitjà del Decret 156/2003, de 10 de juny. Aquests casals estaven adscrits a la Secretaria de Relacions Exteriors i estaven destinats, principalment, a la promoció cultural i comercial. En el 2003, hi havia 50 oficines a l'exterior, que eren associacions públic-privades sense funció de representació institucional,

sinó purament comercial, turística o de difusió cultural. S'ha de dir que en aquella època, tan sols el Quebec tenia més oficines a l'exterior que Catalunya.

6.- Cooperació amb el tercer món. La partida pressupostaria destinada a aquesta activitat va pujar de 7 milions pessetes, l'any 1986, fins 450 milions, l'any 1995. Es van distribuir a través d'organitzacions no governamentals per al desenvolupament. Les Àrees prioritàries eren Amèrica llatina i Africà. Els objectius eren fomentar el creixement econòmic d'aquest països, incidir en el camp social i millorar les condicions de vida. Alguns departaments al marge de Presidència, com Sanitat o Benestar Social, etc., també feien tasques pròpies en aquest camp.

7.- Viatges del President. Entre 1981 i 1995 va realitzar 226 sortides: 174 a l'Europa comunitària (França, 75; Alemanya, 39; Bèlgica, 23; Itàlia, 20), a l'Europa no comunitària (amb 15 visites a Suïssa). Tenien per objectiu polítiques generals: representació oficial, audiències, i entrevistes amb càrrecs polítics, o objectius econòmics: missions empresarials, culturals o participació en xarxes i organismes de cooperació.

8.- La defensa d'un paper més important de les comunitats autònomes en la UE, que implicava diverses iniciatives desenvolupades en el sí de la Unió a través del Patronat català Pro Europa i la defensa d'una participació més gran de les comunitats autònomes en els afers relacionats amb la UE.

9.- La signatura amb governs estrangers d'acords i protocols destinats a incrementar la cooperació en camps específics d'activitats: entre els anys 1983 i 1999 el govern català va signar 81 acords de caràcter privat que no eren tractats internacionals.



## **CAPÍTOL 3:**

# **L'ACCIÓ EXTERIOR DELS GOVERNS DEL TRIPARTIT: CAP A UN NOU MARC JURÍDIC**

### **3.1.- INTRODUCCIÓ: SITUACIÓ CONTEXTUAL**

L'hegemonia dels Estats Units, que havia estat determinant des de la Segona Guerra Mundial, especialment durant el període de la Guerra Freda, no passava pel seu millor moment. Per altra banda, l'aparició de les potències emergents asiàtiques i la pèrdua de pes internacional d'Europa havien diluït el poder internacional i, en conseqüència, havia incrementat la incertesa de la ciutadania vers el desenvolupament de l'activitat internacional. Aquesta situació havia arrossegat importants canvis econòmics, sense que cap país, a títol individual, reunís les condicions objectives per a exercir un lideratge clar en l'àmbit mundial. Així doncs, els països van fer servir les seves capacitats econòmiques per aconseguir poder i influència política unilaterals. El resultat va ser el creixement del mercantilisme i la submissió del poder polític a l'econòmic, on els especuladors es van moure amb tota la seva potència.

Els països, amb lluites per controlar els recursos naturals, estaven disposats a utilitzar tot el seu poder, inclòs el militar, per a assolir el subministrament mineral, energètic, de l'aigua i alimentari. En l'àmbit econòmic, també hi havia una rivalitat financera, que va acabar propiciant un rescat bancari, controls de capital, manipulació de canvis monetaris en benefici propi i en contra del veí, al temps que es qüestionava el paper dels fons sobirans. En l'àmbit polític, l'aparició de potències emergents, especialment les asiàtiques, va permetre un canvi que va donar pas a noves fórmules en la cooperació internacional. Europa va començar a perdre pes polític i, si bé, aparentment, es deia que s'havia d'incrementar la cooperació en el sí de la UE, la realitat va ser que cada estat va haver de lluitar en solitari per assolir els nous reptes que es començaven a plantejar.

En l'àmbit social es va produir una tendència preocupant d'envelliment de la població del món occidental, provocant, com a conseqüència, l'increment de les despeses en sanitat i pensions, afectant l'estat de benestar. Un altre fenomen va ser l'increment de les desigualtats entre països i a dins dels països, tant en termes de renda, com d'accés a les oportunitats reals. Aquesta tendència va ser causada per un increment de la tecnologia en alguns sectors i països, així com per la interdependència econòmica, que va beneficiar a uns, mentre va perjudicar a d'altres, incrementant considerablement la bossa d'aturats en determinats països. Aquesta situació va tenir repercussió en la cohesió social i va incrementar les tensions polítiques, pujant el conservadorisme, tal com va passar a Espanya, cosa que va afectar considerablement a Catalunya. En els països en desenvolupament aquesta situació va incrementar les desigualtats existents, de manera que, si bé es va generar una nova classe mitjana, també va aparèixer la figura dels nous grans rics amb poder econòmic i polític als seus països respectius. No obstant això, la Unió Europea, encara que no gaudia el lideratge polític d'altres èpoques, continuava tenint un cert pes econòmic a nivell mundial.

El projecte d'integració europea continuava sent vulnerable amb un euro amb poca solidesa; amb l'escepticisme dels ciutadans europeus vers el projecte europeu, amb problemes de seguretat que portaven tensions en els països de l'est i altres debilitats. Es venia d'un període de vint-i-cinc anys de prosperitat, que va coincidir amb la transició espanyola i, a Catalunya, amb el govern de Jordi Pujol. A nivell europeu s'havia acabat la Guerra Freda, s'havia aconseguit la moneda única, la cooperació diplomàtica de la PESC (política exterior i seguretat comú), el multilateralisme i la liberalització comercial, que van donar pas a allò que es denominaria globalització. En un primer moment, es van mostrar tan sols els aspectes positius de la globalització, sense que es fessin visibles

els negatius, com van ser el increment de les desigualtats econòmiques i la crisi financera. És a dir, coincidint amb l'època dels tripartits, es va produir la fi d'una època de bonança relativa, per iniciar un període de greu crisi econòmica, política i social, que alguns van comparar amb la Gran Depressió de l'any 1929.

El primer tripartit va funcionar entre els anys 2003 i 2006, encara gaudint de la bonança econòmica. Va ser durant el segon tripartit, entre els anys 2006 i 2010, quan es va començar a gestar i va esclatar la crisi financera i econòmica. L'any 2007 es va desenvolupar la crisi financera, que arribaria al seu punt àlgid l'any 2010 amb una crisi del deute a la perifèria europea. A Espanya, es van enllaçar dues recessions consecutives, malmenant el prestigi internacional assolit durant la transició política, especialment dels anys 70, la qual cosa acabaria per afectar a Catalunya i a les seves actuacions a l'exterior.

Segons els especialistes, la crisi a Espanya va ser més forta que al resta d'Europa a causa de l'esclat de la bombolla immobiliària que s'havia gestat amb l'increment anormal dels preus de l'habitatge per sobre del IPC i de les rendes, per la manca de sòl edificable, dels beneficis fiscals per la compra d'habitatges, la immigració, l'especulació, la requalificació del sòl i les enormes facilitats per adquirir crèdit. El seu esclat es va produir l'any 2007, com a conseqüència de la crisi de les hipoteques subprime als Estats Units, que van provocar una greu falta de liquiditat del sistema financer. Aquesta situació va afectar greument a Europa i, amb més força, a Espanya, que ja patia pel deteriorament intern de la seva economia, la manca de finançament, problemes de solvència del sistema bancari i l'esgotament del model de creixement basat en la construcció. Aquesta situació, a la que se sumava que les entitats bancaries van restringir considerablement l'atorgament de crèdits a particulars i empreses, va

produir una espectacular caiguda dels preus de l'habitatge, el tancament de nombroses empreses i l'augment considerable de l'atur. Aquesta situació acabaria duent a la reducció dels recursos públics a les acaballes del segon tripartit i a la conseqüent desmoralització de la ciutadania. En paral·lel, es va produir una desconfiança de la població vers al sistema polític, com a conseqüència de l'aflorament de nombrosos casos de corrupció, per la crispació bipartidista i per les tensions Catalunya-Espanya. Tota això va provocar que es iniciés una crisi econòmica durant el primer tripartit (2003-2006) que va esclatar amb força amb el segon tripartit (2006-2010), accelerant una tendència que ja portava anys madurant.

## **3.2.- EL PACTE POLÍTIC DELS GOVERNS DEL TRIPARTIT**

### **3.2.1.- Evolució històrica**

El 16 de novembre de 2003 es va produir un canvi substancial a Catalunya, arran de les eleccions legislatives, que van donar pas a una nova època. S'havia acabat el llarg període de govern a la Generalitat de Jordi Pujol i començava el dels dos tripartits.

El primer govern tripartit va néixer per les aliances que es van produir entre el Partit dels Socialistes de Catalunya-Ciutadans pel Canvi (PSC-CpC), Esquerra Republicana de Catalunya-Catalunya 2003 (ERC) i Iniciativa per Catalunya-Verds-Esquerra Unida i Alternativa (ICV-EUiA). En realitat Convergència i Unió (CiU) havia guanyat aquelles eleccions en nombre d'escons en obtenir 46 diputats, de 135, cosa que semblava, en primera instància, que Artur Mas, candidat de CiU, seria el pròxim president de la Generalitat. No obstant això, la forta davallada de CiU va impossibilitar un pacte amb el Partit Popular (PP) que, si bé havia augmentat el número de vots, la suma d'escons no era suficient per fer front als 42 escons del PSC,

23 d'ERC i 9 d'ICV-EUiA. En aquells moments, el paper d'ERC va ser transcendental, ja que havia pujat espectacularment en número d'escons, de 12 a 23, i es van situar com a àrbitre de la situació, inclús mostrant públicament una clau, per a escenificar la seva posició en l'elecció del president de la Generalitat i en el futur govern.

Una vegada descartada l'aliança PSC-CiU, que alguns desitjaven, els representants d'ERC van proposar un govern de concentració, integrat per tots els partits polítics, a excepció del PP. Davant la impossibilitat que això prosperés, a ERC se'ls hi obrien dues possibilitats: un govern catalanista amb CiU o un govern progressista i d'esquerres amb el PSC, opció que va prevaldre, amb la incorporació d'ICV-EUiA amb les seves propostes ecosocialistes.

Les raons d'ERC per descartar un pacte amb CiU van ser diverses. Una, la d'evitar una repetició d'allò que havia passat anys abans, quan Heribert Barrera, representant d'ERC, va fer president de la Generalitat a Jordi Pujol. Això havia produït la invisibilitat d'ERC, per la força, l'experiència i el carisma de Jordi Pujol. En aquella època el paper d'ERC va ser clau per fer president de la Generalitat a Jordi Pujol i la contrapartida va ser deixar a ERC com una comparsa sense cap facultat de lideratge a Catalunya, cosa que els va costar estar durant anys en el ostracisme, qüestionant les possibilitats de governar Catalunya. Una altra, copsada per la doctoranda, que en aquella època era la Secretària de l'Executiva Nacional d'ERC, va ser el fet que es dubtava de la sinceritat de les manifestacions dels representants de CiU vers el que hauria de ser el programa de govern. És a dir, ERC havia preparat a consciència una proposta d'actuacions del futur govern, sense que no sols, hagués una contraproposta seriosa de CiU, sinó que, a més, les propostes d'ERC eren quasi totes acceptades sense haver un debat en profunditat, el que va fer sospitar als representants

d'ERC, que en realitat el programa era irrellevant per CiU, ja que una vegada recuperat el govern de la Generalitat no es respectarien els pactes, al·legant qüestions tàctiques.

En contrapartida, les reunions amb els representants socialistes van ser molt més difícils i complicades, però molt més fructíferes. Les negociacions giraven al voltant dels programes de govern presentats per les dues parts, cosa que feia que, encara que en nombroses ocasions s'estigués a punt de trencar les negociacions, es mirés d'arribar als punts de coincidència necessaris, fins que, finalment, es va arribar a un acord que, en principi, semblava adient per a les dues parts i pel futur de Catalunya.

Aquestes aliances es van escenificar el 14 de desembre de 2003, per mitjà de la signatura d'un acord entre els representants de les tres formacions polítiques, PSC-CpC, ERC i ICV-EUiA, al saló del Tinell del Palau Reial Major de Barcelona, donant pas al que es va denominar com a "Pacte del Tinell". Aquest primer govern tripartit va dur a la presidència de la Generalitat al socialista Pascual Maragall, ocupant el càrrec de conseller primer, el secretari general d'ERC, Josep-Lluís Carod-Rovira, si bé, el 20 de desembre de 2003, assoliria el càrrec de conseller en cap, figura similar a la de un primer ministre.

El president de la Generalitat va començar les negociacions amb els representants d'ERC i d'ICV-EUiA amb la finalitat de repartir les carteres del govern i determinar les actuacions que s'havien de dur a terme. Una vegada establert pels representants del PSC que la Conselleria de Política Territorial i Obres Públiques era innegociable i que quedava en les seves mans, va començar el debat per establir la direcció de les Conselleries que estaven en pugna: Ensenyament, Cultura i Relacions Institucionals. Després de intenses negociacions es va acordar que la Conselleria

d'Ensenyament quedés en mans d'ERC i la de Relacions Institucionals sota la direcció de ICV-EUiA. Quedava per determinar la titularitat de la Conselleria de Cultura i segons indica Caterina Mieras, Consellera de Cultura en el primer tripartit i actual membre de la comissió executiva del PSC, en l'entrevista realitzada el 21 de desembre de 2014, les negociacions van ser molt complicades entre les tres forces polítiques i també dins de la comissió executiva del PSC. De fet la negociació per a la titularitat d'aquesta conselleria es va tancar hores abans de la presentació oficial del govern català, fet que es demostra, entre altres coses, per la manca de fotografia de la titularitat d'aquesta conselleria al diari *La Vanguardia* d'aquell dia.

El primer govern del tripartit estava compost per setze consellers: vuit del PSC, sis d'ERC i dos d'ICV-EUiA, que ràpidament van iniciar les passes per a la reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Va començar, llavors, una època curta, però molt difícil dins del govern, per les diferents visions de la manera d'afrontar els reptes existents. Les diferències eren moltes i no va facilitar les coses el fet que el president Maragall havia estat un gran alcalde de Barcelona, però arribava a la presidència de la Generalitat a les acaballes de la seva vida política i al inici dels seus problemes de salut. En canvi, el llavors secretari general d'ERC, Josep-Lluís Carod-Rovira, tenia un gran carisma i era definit com un gran ideòleg i orador, cosa que va fer que les relacions entre els dos no fossin fàcils.

La determinació de la titularitat de les competències en el marc de les relacions internacionals també va crear moltes discrepàncies entre les tres forces polítiques, fins que es va arribar a un pacte salomònic: els representants socialistes es feien càrrec del temes de la UE i els d'ERC de les actuacions internacionals. A partir d'aquell moment, Carod-Rovira va començar a crear les estructures institucionals per executar les



competències que li havien estat assignades, creant malestar i suspicàcies, no sols amb els seus socis de govern del PSC, sinó amb els representants del govern central, que veien una ingerència catalana en les relacions internacionals, que consideraven de la seva exclusiva competència.

Pocs mesos després de la signatura del Pacte del Tinell, Carod-Rovira va presentar la seva dimissió al govern, en fer-se pública una reunió que havia mantingut a Perpinyà amb membres d'ETA, mentre exercia les funcions de president de la Generalitat, a causa d'un viatge de Pascual Maragall. S'ha especulat molt sobre aquesta reunió, sobre si en tenia coneixement, el president de la Generalitat, de com la reunió es va fer pública i si va haver intervenció del govern central en la seva difusió. La realitat és que la dimissió de Carod-Rovira va anar molt bé per als interessos del govern estatal i per a un sector dels socialistes, atès que en aquells quasi dos mesos de Carod al govern, havia començat a crear les estructures institucionals per fer visible Catalunya en l'àmbit internacional i, individualment, havia pres un paper destacat, de manera que, en determinades ocasions, semblava que havia una veritable bicefàlia en la direcció del govern de la Generalitat.

Carod-Rovira va utilitzar el marc competencial que li donava el seu càrrec dins del govern per començar a crear estructures de protodiplomàcia amb visió d'estat. Això va ser un canvi estructural significatiu en relació amb l'època de Jordi Pujol com a president de la Generalitat, atès que Pujol va tenir sempre molta cura de fer les coses sense crear anticossos en el govern central. El president Pujol havia estat un gran defensor de la transició i va donar suport als governs del PSOE i del PP. Les actuacions desenvolupades en l'àmbit internacional en l'època Pujol es feien de manera que no es pogués incomodar als representants estatals i des de la

posició de la col·laboració. Jordi Pujol va realitzar nombrosos viatges, va donar nombroses conferències, va crear oficines a l'exterior de caire comercial o cultural, però sempre va intentar allunyar-se d'allò que es denomina com a protodiplomàcia. Carod-Rovira va fer tot el contrari, va crear estructures institucionals paraestatals i les va fer visibles fora de Catalunya, cosa totalment innovadora en aquella època, provocant un gran malestar al govern central. Carod-Rovira va posar la primera pedra per estructurar Catalunya com un possible estat dins de la UE, sense amagar el seu desig d'aconseguir la independència de Catalunya. Aquesta manera d'actuar li va crear molts problemes i enemics que van fer mans i mànigues perquè deixés el govern de Catalunya.

La marxa de Carod-Rovira va crear una greu crisi de Govern, atès que era el secretari general d'ERC, partit que havia possibilitat la constitució del tripartit. Es va especular molt en aquells moments sobre si Carod-Rovira havia de deixar el govern, si havia de continuar com a conseller en cap ostentant la presidència del Parlament o dirigint la Conselleria de Cultura, opcions aquestes últimes que sempre va rebutjar Carod-Rovira, si be, va estar present durant tot el període del primer tripartit, creant una situació de interinitat en la titularitat de la Conselleria de Cultura, que va provocar enormes dificultats en el desenvolupament de les polítiques culturals que s'havien de portar a terme.

Una vegada allunyat del govern de la Generalitat en aquell primer tripartit, Carod-Rovira es va presentar a les eleccions generals del 14 de març de 2004 aconseguint un gran suport, ja que ERC va passar d'un a vuit diputats a les Corts. Entretant, es va designar Josep Bargalló, qui fins a les hores era Conseller d'Ensenyament per la quota d'ERC, com conseller en cap. Bargalló no va continuar la tasca iniciada per Carod-Rovira, cosa que el va distanciar tant de Carod-Rovira, com del seu propi partit. Bargalló va

realitzar una tasca de consens amb els socialistes catalans, especialment amb el president Maragall amb qui va tenir grans complicitats, produint-se una relaxació en les posicions de paradiplomàcia catalana.

Una de les tasques primordials del primer tripartit era la de posar en marxa l'elaboració de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. En aquell moment, ocupava la presidència del govern espanyol José Luís Rodríguez Zapatero, que en un viatge a Barcelona va manifestar públicament que acceptaria el text que sortís del Parlament de Catalunya. Això no va ser així i l'estatut va ser fortament retallat, cosa que va obrir una greu crisi de govern a Catalunya, a causa de l'anunci d'ERC de demanar el vot negatiu per l'estatut en el preceptiu referèndum. La reacció de Maragall va ser fulminant: va expulsar els consellers d'ERC, que van passar a l'oposició. L'altre soci de govern, ICV-EUiA, es va negar a fer-se càrrec de les conselleries d'ERC i va condicionar el seu suport a Maragall al fet de convocar eleccions anticipades després del referèndum.

Passats més de dos anys des de la constitució del primer tripartit, Pascual Maragall, que no estava en el seu millor moment relacional amb el PSC, va convocar eleccions, en què no es va comptar amb ell com a candidat, encapçalant la llista socialista José Montilla, aleshores ministre d'Indústria del govern espanyol. Les eleccions anticipades es van celebrar el dia 1 de novembre de 2006 i es va reeditar el tripartit, malgrat que CiU havia tornat a superar els altres partits en vots i en escons; amb 68 escons, mentre que les altres tres forces polítiques en sumaven 70. Aquest segon tripartit va rebre el nom d'Entesa Nacional pel Progrés i va ser liderat per José Montilla, a pesar que, realment, no comptava amb el suport dels representants del PSOE, que preferien un altre candidat a la presidència de la Generalitat i veien amb millors ulls un pacte amb CiU, el que denominaven com a "sociovergència". Amb aquest segon tripartit, Carod-

Rovira va ocupar el càrrec de conseller en cap, reprenent la ideologia i la metodologia que havia començat a implantar amb el primer tripartit.

Les relacions entre aquests dos polítics van ser més fluides que en l'etapa anterior, amb Pascual Maragall al govern. En aquest segon tripartit va haver una voluntat per les dues parts de fer les coses de forma consensuada. Es diu que els motius que els va impulsar van ser treure la raó a aquells que consideraven que Montilla no seria un bon president, per la seva manca de catalanitat, i aquells que veien Carod-Rovira com un independentista sense experiència en tasques de govern. La realitat és que tots dos van fer tot el possible perquè la reedició del tripartit fos un èxit.

### **3.2.2.- El Pacte del Tinell**

L'acord per a un govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya o Pacte del Tinell, signat el 14 de desembre de 2003, per PSC-CpC, ERC i ICV-EUiA, obria una nova etapa al govern de Catalunya, amb la voluntat coincident, segons està redactat de governar per:

- *promoure la construcció a Catalunya d'una societat democràtica avançada, on es respectin plenament els principis de la igualtat entre ciutadans, el control efectiu sobre els poders públics, la participació ciutadana en la presa de decisions polítiques, els principis de proximitat, subsidiarietat i col·laboració lleial entre institucions de qualsevol nivell de govern i l'eliminació de tota forma de corrupció pública;*
- *avançar en l'expressió plena de la nació catalana, entesa com a comunitat de ciutadans i ciutadanes que –sense excepció– estan dotats dels mateixos drets i són responsables dels seus deures;*
- *assegurar que les oportunitats arriben a tota la ciutadania i a tots els territoris del país, per garantir la cohesió social i territorial;*
- *impulsar la prosperitat dels catalans i catalanes, amb una estratègia econòmica de país basada en l'educació, la innovació i un model d'infraestructures coherent amb el país.*

El Pacte del Tinell es va signar amb la idea que era una oportunitat històrica, que obria una nova etapa en el govern de Catalunya, després de més de vint anys de pujolisme. La majoria d'esquerres que conformava el pacte tenia la voluntat de construir un país on els seus ciutadans gaudissin de benestar social, oportunitats, llibertats democràtiques i nacionals molt més plenes. Tenia quatre objectius:

- Més i millor autogovern. Més qualitat democràtica.
- Un nou impuls econòmic per Catalunya.
- Catalunya, una nació socialment avançada.
- Una nova política territorial i ambiental.

### Mes i millor autogovern. Més qualitat democràtica

#### 1.- Aprofundiment de l'Autogovern i elaboració d'un nou Estatut.

El primer pas per a desenvolupar plenament el Pacte del Tinell era l'aprofundiment en l'autogovern i l'elaboració d'un nou estatut. Per assolir aquest objectiu, el govern havia d'impulsar un Acord Nacional sobre l'Autogovern i el Finançament, que incorporés totes les forces polítiques, per preparar les actuacions necessàries per a elaborar un nou estatut i un nou sistema de finançament.

La metodologia ja venia establerta amb el mateix Pacte del Tinell. L'eix vertebrador havia de ser el Parlament mitjançant la constitució d'una ponència conjunta de tots els grups parlamentaris. El procés obria, també, consultes amb entitats socials, econòmiques, culturals i altres representants de la societat civil. Igualment, es preveia la possibilitat que es possessin obstacles al procés, de manera que, amb aquest cas, seria la ciutadania qui es manifestaria per mitjà d'una consulta. Finalment, es feia una crida a totes les forces polítiques a fer servir les mesures legislatives, polítiques i jurisdiccionals disponibles, per respectar la voluntat manifestada en el Parlament.

El pacte preveia la consideració constitucional de la Generalitat com a estat. És a dir, feia un requeriment a les forces que el signaven, per a què fessin ús del seu dret a la iniciativa legislativa davant les Corts, amb la finalitat d'impulsar el principi que havia de convertir les institucions d'autogovern de les nacionalitats i regions en estat, els principis de la plurinacionalitat d'Espanya i d'autonomia, que havien d'informar l'exercici de competències estatals i la configuració de les seves institucions. Alhora, demanava que s'impulsés el reconeixement de la plurinacionalitat de l'estat i dels seus aspectes simbòlics i culturals, sent necessari un desenvolupament federal del pacte constitucional i estatutari, que havia d'articular adequadament l'Espanya plural i el reconeixement de Catalunya com a nació, incrementant la participació democràtica.

Establia seguidament diverses actuacions que s'havien de desenvolupar en els àmbits següents:

- Desplegament normatiu de l'estatut.
- Assumpció de competències executives.
- Recuperació del repartiment competencial potencialment incorporat a la Constitució Espanyola i a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.
- Ampliació de competències estatutàries.

## 2.- Reforçament de la qualitat democràtica del sistema polític.

El Pacte del Tinell considerava necessària una revisió del disseny institucional i una correcció de les causes que provocaven l'allunyament ciutadà de les institucions amb la desconfiança respecte de les seves decisions. La realització d'aquest objectiu requeria les actuacions següents:

- Revisar les actuacions d'autogovern.
- Establir els criteris de la Llei Electoral de Catalunya.
- Establir la regeneració democràtica, la transparència en la gestió pública i la lluita contra la corrupció.

- Regular la gestió dels serveis públics i del seu personal.

### 3.- Reforçar la presència de la Generalitat en la UE, organismes internacionals i relacions exteriors, adoptant les mesures següents:

- Ratificar les resolucions i iniciatives legislatives del Parlament de Catalunya per garantir la participació de la Generalitat i de les altres comunitats autònomes en la formació de la voluntat estatal en les institucions comunitàries.
- Assegurar, igualment, la participació ordinària de la Generalitat i de les altres comunitats autònomes en la representació espanyola davant del Consell Europeu, del COREPER, dels Comitès i dels Grups de Treball del Consell i d'altres òrgans auxiliars quan tractessin de matèries de competència autonòmica.
- Exercir, per delegació estatal, la representació espanyola en les institucions de la UE, quan es tractessin matèries de competència autonòmica, d'acord amb l'art. 203 del Tractat de la Unió Europea.
- Assumir de forma plena, per part de la Generalitat, l'execució del dret comunitari, és a dir, la seva transposició al dret intern, en l'àmbit de les seves competències, tal com estableix l'art. 27.3 EAC.
- Ampliar i assegurar la intervenció de la Generalitat i de la resta de comunitats autònomes en les actuacions de l'estat davant del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees quan es tractés de la defensa de les competències i interessos autonòmics, tal com es produïa amb altres estats compostos.
- Facilitar la participació de les comunitats autònomes en les relacions de l'estat amb el Consell d'Europa i els seus òrgans, en especial, promoure la cooperació entre el Parlament de Catalunya i l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa.
- Incorporar una representació de la Generalitat en la delegació estatal en organismes internacionals quan es tractin matèries de la seva competència
- Promoure la presència de la Generalitat en organismes que accepten la participació d'entitats subestats i tenen objectius relacionats amb competències autonòmiques (per exemple, UNESCO, Organització Mundial del Turisme, etc.).
- Participar en la negociació de tractats internacionals sobre matèries d'interès autonòmic.

- Establir acords internacionals amb altres entitats polítiques sobre matèries de competència de la Generalitat, especialment pel que fa a la col·laboració transfronterera.
- Impulsar la participació de la Generalitat en els fòrums i organitzacions internacionals on hi hagi presència d'entitats polítiques subestats i facilitar la seva adhesió als acords i tractats que contribueixin a la consecució d'un món més just i solidari.
- Establir una cooperació permanent amb les institucions representatives de la comunitat lingüística catalana en matèria econòmica, cultural i de serveis en el marc de la UE.
- Promoure la coordinació de polítiques econòmiques, socials i culturals en el conjunt dels territoris del denominat "arc mediterrani", en el marc de la UE, avançant vers la construcció de l'Euroregió Pirineus-Mediterrània.
- Revisar les lleis estatals que transposen directrius o executen reglaments comunitaris a partir de competències bàsiques per fer efectiu allò que estableix l'art. 27.3 EAC en matèria de tractats i convenis internacionals.
- Fer ús de l'article 27.4 EAC i, en el seu cas, reformar-lo per ampliar les seves possibilitats en matèria d'acords i tractats de contingut acadèmic, lingüístic i cultural.
- Establir una oficina de relacions del Parlament de Catalunya amb el Consell d'Europa.
- Establir agències públiques de representació institucional de la Generalitat allà on ho aconsellin circumstàncies de caràcter polític, econòmic, cultural o d'altra mena.

#### 4.- Col·laboració entre la Generalitat i els Governos locals.

El Pacte del Tinell reconeixia la importància del govern local a Catalunya i la seva tradició municipalista, que obligava a fixar unes bases sòlides de col·laboració entre la Generalitat i els ens locals en benefici dels ciutadans, de la protecció dels seus drets i de la satisfacció de les seves necessitats. Per fer efectius aquests objectius es considerava urgent una reforma de l'organització territorial de Catalunya i la desconcentració i descentralització de competències i recursos en favor dels governos locals, tot per a garantir la igualtat de condicions i oportunitats entre tots els



ciutadans i ciutadanes de Catalunya, amb independència del seu lloc de residència.

#### 5.- Finançament autonòmic.

El pacte reconeixia el fracàs de l'acord de finançament de 2001 i, en conseqüència, establia que la Generalitat havia d'adoptar les mesures apropiades per a la seva revisió a partir de la Comissió Mixta de Valoracions Estat-Generalitat establerta a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Igualment, preveia la creació de l'Agència Tributària de Catalunya. En aquest àmbit destacava la determinació i aplicació de nous criteris que permetrien avançar progressivament en la reducció del dèficit fiscal de Catalunya amb l'estat de manera que, en el termini de deu anys aquest s'hauria d'equiparar al de territoris de nivell de renda similar en altres països europeus.

### Un nou impuls econòmic per Catalunya

#### 1.- Euroregió i internacionalització.

El Pacte del Tinell considerava que Catalunya, per a reforçar el seu paper capdavanter dins l'economia espanyola i el seu dinamisme en el context de les regions econòmiques europees, calia redescobrir i situar-se en un espai econòmic molt més ampli i, per fer-ho, eren imprescindible consolidar l'Euroregió de l'Arc Mediterrani per mitjà de les següents actuacions:

- Desenvolupar una estratègia econòmica de Catalunya, que passava per reforçar les relacions econòmiques i de tot tipus dins d'aquest espai. Catalunya es configurava com un espai ròtula entre aquests territoris i calia de convertir-la en el motor productiu sostenible i en el centre logístic, cultural, de lleure i de consum més important d'aquesta zona. Per a això eren necessaris equipaments comercials i culturals atractius i de qualitat, serveis educatius avançats, un pol universitari de referència, serveis de salut, etc.

- Calia superar, d'una banda, la insuficient inversió en infraestructures i, de l'altra, la visió centralitzada i radial que aleshores imperava en el disseny infraestructural de l'estat, tal com havien posat de manifest les principals institucions econòmiques catalanes.
- Internacionalització de l'empresa catalana.
- Augmentar sensiblement les partides del departament competent en matèria de política industrial destinades a afavorir la internacionalització de l'empresa catalana.
- Elaborar un pla estratègic d'internacionalització de l'empresa catalana que prioritzés els països de l'àrea mediterrània i els de l'Europa central i oriental, incloent ajuts i suport en destí.
- Augmentar les modulacions dels ajuts públics per a aquestes destinacions.
- Incrementar la presència de la Generalitat en aquests països.
- Posar en funcionament un instrument públic específic per al finançament del capital circulant per a PIMES amb filials a l'estranger, durant el període de maduració del projecte.

## 2.- Pimes, autònoms i economia social.

L'acord constata la importància del treball autònom a Catalunya, que aportava aproximadament el 20% de l'ocupació i el 13% del PIB. Igualment, assenyalava que el teixit empresarial català, basat majoritàriament en la petita i mitjana empresa, era la principal font d'ocupació i s'enfrontava a reptes de competitivitat, productivitat i creació de valor en la nova societat del coneixement. És per això que establia una sèrie d'actuacions en aquest camp.

## 3.- Política industrial.

El Pacte del Tinell considerava que Catalunya era un país industrial amb una estructura productiva basada en sectors transformadors i en un predomini de la petita i mitjana empresa. El pes de la indústria multinacional, amb centres de decisió fora de Catalunya, era també molt important, ja que representava aproximadament el 50% de la producció i el 60% de les exportacions. Tot això configurava un sector productiu amb

punts forts que venien de la tradició industrial, resultat de la revolucions del segle XIX i XX, però també amb punts febles que calia superar si es volia donar resposta al repte que representaven les noves condicions de la competència en una economia global. En aquest marc calia definir i aplicar una nova política industrial

4.- El Pacte del Tinell també establia actuacions en altres àmbits com eren: ocupació i treball, turisme, pagesia i sector agroalimentari, empreses i operadors en sectors estratègics, caixes d'estalvi, societat de la informació i comunicació, universitats, recerca i innovació.

### Catalunya una nació socialment avançada

#### 1.- Política educativa.

L'educació pública era considerada com l'eix vertebrador del conjunt del sistema educatiu català i calia garantir que pogués acomplir la seva funció social amb el seu caràcter universal, públic, gratuït, laic, democràtic, coeducatiu, científic, integrador i compensador de les desigualtats. En aquest sentit, era imprescindible implicar la societat i la ciutadania en l'educació, essent la participació un valor i, alhora, un instrument clau del desenvolupament social. En aquest marc es preveia un Pacte Nacional per a l'Educació i l'elaboració de la llei catalana d'educació que s'hauria de desenvolupar amb el consens de totes les parts implicades: administració, comunitat docent i famílies. Establia també la revisió del sistema de finançament per situar-lo, progressivament, en la mitjana europea.

#### 2.- Benestar social: polítiques d'acció social.

El Pacte del Tinell tenia la voluntat de fer realitat el compromís per a la igualtat d'oportunitats de les persones i la cohesió social. Això implicava articular els drets i deures de la ciutadania per mitjà d'una Carta dels Drets Socials de Catalunya en un termini màxim de dos anys. Igualment, preveia elaborar una nova llei de serveis socials, amb la participació de del món

local, sectors professionals i entitats d'iniciativa social. Les accions prioritàries a desenvolupar eren en els àmbits següents: famílies, gent gran, infància, persones amb discapacitat, pobresa i exclusió social, habitatge, joves, immigració, cooperació, solidaritat i pau i polítiques per a gais i lesbianes.

### 3.- Salut: Polítiques sanitàries.

L'acord tenia el compromís de desenvolupar una sanitat més humanitzada i de qualitat, cosa que s'havia d'aconseguir elaborant un nou model sanitari que havia de prioritzar la promoció i la protecció de la salut, la prevenció de la malaltia, l'assistència sanitària i l'adaptació del sistema a les malalties cròniques. En aquest sentit, establia la obligació d'elaborar una nova llei de qualitat i modernització del sistema sanitari i un nou marc de finançament. S'establien diverses mesures que prioritzaven la salut pública, amb la creació de l'Agència de Salut Pública de Catalunya, amb descentralització en els territoris, que havia d'establir una infraestructura de salut pública (epidemiologia, recerca científica, laboratoris) basada en el rigor científic, els recursos i programes necessaris. Igualment es prioritzava l'assistència sanitària especialment a través dels centres d'atenció primària (CAP), la millora del transport sanitari, la millora d'urgències i les emergències, els serveis socials d'atenció a la dependència, recerca, investigació i docència.

### 4.- Dones i polítiques de gènere.

El pacte assumia el compromís per a la igualtat d'oportunitats i drets de les dones i per a l'eradicació de la violència de gènere, que s'havia de desenvolupar a través de polítiques transversals de gènere.

### 5.- Política cultural.

El Pacte del Tinell deia que havia arribat el moment en què la cultura havia de recobrir un paper de centralitat al nostre país. Per això, calia donar als béns culturals el valor i la consideració de béns d'interès general que els correspon i, a la vegada, reconèixer als ciutadans i les ciutadanes els seus drets d'accés ple a la cultura, com a protagonistes i no només com a consumidors. Manifestava que havia arribat una nova etapa en la política cultural de Catalunya, que havia d'assegurar la preservació de l'autonomia de la cultura respecte dels poders polítics i econòmics. Considerava que la cultura és el terreny on es realitza la capacitat de creació i d'innovació dels humans, on es forgen els imaginaris col·lectius, on s'acumula el tresor heretat de les generacions precedents, on es genera la responsabilitat crítica dels ciutadans, on s'expressa la rica i irrenunciable diversitat humana. Seguidament, deia que el govern de la Generalitat havia d'impulsar diverses polítiques i mesures culturals, entre les quals destaquen: doblar el pressupost de cultura en quatre anys, crear el Consell de Cultura i de les Arts, crear una política museística i patrimonial, apostar per la descentralització i establir una nova política a la creació.

En l'àmbit de la projecció internacional de la cultura el Pacte del Tinell deia:

*[...] Redefinir els instruments de projecció exterior de la cultura catalana, incorporant-los a un Institut Català de les Indústries Culturals renovat, que treballi en tots els àmbits culturals, que disposi de major capacitat empresarial i professional i amb millor connexió amb els diferents sectors de la cultura. En aquest context, el Govern enfortirà l'Institut Ramon Llull [...]*

6.- El Pacte del Tinell estableix diferents actuacions en matèria de política lingüística, mitjans de comunicació audiovisuals i seguretat pública.

### Una nova política territorial i ambiental

El Pacte del Tinell estableix una nova política territorial i ambiental que implicava l'impuls de nous instruments d'acció transversal i de participació

ciutadana, com el Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya (CASDC), que havia de ser un òrgan de consulta necessària format d'experts. L'acord determinava els àmbits on s'havia de incidir: energia, política i ordenació territorial, habitatge, política de residus, biodiversitat i prevenció de la contaminació, planificació, política de gestió del cicle integral de l'aigua, instruments de disciplina i control i fiscalitat ambiental i infraestructures. Finalment, contenia un annex en què s'establia:

- Cap acord de governabilitat amb el PP a la Generalitat i a l'estat.
- El compromís de deixar sense efecte el conjunt de normes contràries a la plurinacionalitat, de qualsevol rang, aprovades durant el període governat pel PP, així com la retirada dels recursos interposats pel govern de l'Estat davant la jurisdicció ordinària o el Tribunal Constitucional contra normes emanades de les institucions de Catalunya.
- L'acció i les decisions del govern havien de ser assumides de manera compartida, unitària i global per les diferents forces polítiques i adoptades sempre en el marc del govern.
- Les forces polítiques representades en el govern de Catalunya s'havien de comprometre a què els acords adoptats pel Parlament de Catalunya, o pel mateix govern, rebrien el suport explícit dels seus representants a la resta d'institucions (Congrés, Senat, Parlament Europeu) si eren objecte de votació o debat.

### **3.2.3.- El Pla de Govern 2004-2007**

La Secretaria de Govern del Departament de Presidència, va elaborar el *Pla de Govern 2004-2007*, que era el conjunt ordenat d'objectius polítics que es fixava el govern, així com les actuacions que s'havien de dur a terme. Es partia de l'*Acord per a un govern catalanista i d'esquerres*, signat al Saló del Tinell el 14 de desembre de 2003, i es complementava amb les aportacions de les compareixences parlamentàries que els consellers feien a l'inici de la legislatura per a explicar els programes dels seus departaments.

L'estructura del pla de govern tenia quatre nivells: l'eix, l'àmbit, l'objectiu polític i l'actuació que, alhora, tenien diverses subactuacions. Aquest pla recollia diversos àmbits d'actuació, que coincidien amb el nivell de les 22 àrees de polítiques públiques que tenien el seu origen en l'Acord del Tinell i, al mateix temps, establia 66 objectius polítics que eren la peça angular de sistema, ja que era el nivell que recollia les orientacions polítiques del govern en els diferents àmbits. Finalment estava l'actuació mitjançant la qual es volia acomplir l'objectiu. Era el nivell més heterogeni, ja que incloïa actuacions de tipus normatiu, inversor o més difús, que feien referència a polítiques públiques en sentit més ampli. Es preveïen unes 930 actuacions, a desenvolupar pels diferents departaments.

Els àmbits que establia el pla del govern eren, entre d'altres, els següents: l'aprofundiment de l'autogovern, amb l'elaboració d'un nou estatut d'autonomia; el reforçament de la qualitat democràtica i nous valors socials; impulsar les relacions de la Generalitat amb l'estat, la UE i altres organismes de la Generalitat, la nova organització de l'administració i el finançament econòmic. Els camps a partir dels quals es volia programar amb el pla de l'acció del govern eren:

- Grau de compromís: Hi havia actuacions que eren compromisos fermes, mentre que altres eren voluntats. Va haver 806 compromisos i 718 voluntats.
- Prioritats: Hi havia actuacions que, per diverses raons, es podien considerar prioritàries i d'altres que eren emblemàtiques. Va haver 265 prioritats.
- Viabilitat: Va haver actuacions que eren considerades com a poc probables que es poguessin desenvolupar durant la legislatura.
- Iniciatives normatives: Algunes de les actuacions requerien modificar o elaborar lleis. Va haver 97 actuacions que es va considerar que requerien una iniciativa legislativa.
- Reforma organitzativa: Algunes actuacions comportaven la creació d'un nou organisme. Va haver 65 actuacions que ho van requerir.

- Calendari: Era necessari determinar el temps previst per l'actuació.
- Impacte econòmic: Es preveia la quantitat econòmica necessària per a executar les actuacions.
- Impacte territorial. Hi havia actuacions que tenien un abast territorial.

Els àmbits tenien diversos objectius:

- Aprofundiment de l'autogovern, que tenia per objectiu:
  - Nou estatut d'autonomia.
  - Avançar cap el reconeixement del caràcter plurinacional de l'estat.
  - Redefinició de l'àmbit competencial de la Generalitat.
- Reforçament de la qualitat democràtica i nous valors socials, que tenia per objectiu:
  - Nova llei electoral.
  - Reforçar els organismes consultius i fiscalitzadors de la Generalitat.
  - Facilitar una major participació de la ciutadania en el procés legislatiu.
  - Millorar l'eficàcia i la transparència en la gestió pública.
  - Promoure una administració de justícia accessible, propera i eficient.
  - Impulsar els mitjans audiovisuals públics en el marc del sistema comunicacional català
  - Enfortiment de nous valors, la cooperació, la solidaritat i la cultura de la pau.
- Impulsar les relacions de la Generalitat amb l'estat, la UE i altres organismes internacionals, que tenia per objectiu:
  - Augmentar la participació i la presència de la Generalitat en les polítiques, organismes i institucions de l'estat espanyol.
  - Assegurar la presència i la intervenció de la Generalitat en la UE.
  - Promoure la participació de la Generalitat en els fòrums i organismes internacionals.
  - Establir acords internacionals amb altres entitats polítiques.
- Nova organització de l'administració, que tenia per objectiu:
  - Ordenar les administracions catalanes basant-se en els nivells territorials.
  - Fomentar polítiques de concertació amb organismes i institucions d'àmbit local.



- Finançament autonòmic, amb l'objectiu d'establir un nou sistema de finançament.
- Euroregió i internacionalització, que tenia per objectiu:
  - Augmentar la internacionalització de l'economia catalana.
  - Consolidar l'Euroregió Pirineus-Mediterrània, tot convertint Catalunya en el seu motor productiu.
- Ocupació i treball, que tenia per objectiu:
  - Potenciar la creació d'ocupació i millorar-ne la qualitat.
  - Reduir la sinistralitat laboral.
  - Avançar cap un marc català de relacions laborals.
  - Potenciar l'autoocupació i l'economia social.
- Competitivitat econòmica i industrial, que tenia per objectiu:
  - Augmentar la competitivitat de les empreses catalanes.
  - Impulsar la recerca i la innovació.
- Comerç i Turisme, que tenia per objectiu:
  - Potenciar el model comercial català.
  - Avançar cap un model turístic competitiu, sostenible i de qualitat.
  - Potenciar el model de consum com a element de competitivitat i de qualitat de vida.
- Societat del coneixement, que tenia per objectiu:
  - Estendre l'ús de les TIC al conjunt de la població
  - Augmentar la qualitat i competitivitat del sistema universitari.
- Agricultura i pesca, que tenia per objectiu:
  - Impulsar la competitivitat del sector agroalimentari.
  - Modernitzar el sector pesquer.
- Sector financer, amb l'objectiu de potenciar l'existència de centres de decisió financera a Catalunya.
- Política educativa, que tenia per objectiu:
  - Impulsar l'educació pública com a eix vertebrador del sistema educatiu català.
  - Augmentar la qualitat del sistema educatiu per a adequar-lo als nous reptes socials.
- Polítiques d'acció social, que tenia per objectiu:
  - Universalitzar els serveis socials.
  - Garantir la cohesió social, en especial dels col·lectius amb major risc d'exclusió.
  - Garantir la igualtat d'oportunitats i drets de les dones.
  - Enfortir les polítiques de suport a les famílies.

- Reforçar les polítiques adreçades a la joventut.
- Salut i polítiques sanitàries, que tenia per objectiu:
  - Fomentar la salut pública.
  - Millorar l'assistència sanitària i adaptar el sistema a les malalties cròniques.
  - Dissenyar l'organització i finançament del nou model.
- Política cultural, que tenia per objectiu:
  - Garantir l'accés a la cultura de tots els ciutadans.
  - Donar suport a la creació i innovació cultural.
- Política lingüística, amb l'objectiu de fomentar l'ús social català.
- Seguretat pública, que tenia per objectiu:
  - Assumir la coordinació de les polítiques de seguretat a Catalunya.
  - Impulsar la prevenció de riscos en matèria de seguretat i promocionar la convivència i el civisme.
- Energia, que tenia per objectiu:
  - Garantir la qualitat del subministrament d'energia.
  - Desenvolupar les fonts d'energia renovables.
  - Fomentar l'estalvi i l'eficiència energètica.
- Política i ordenació territorial, amb l'objectiu d'impulsar la política de planificació territorial i de reordenació del territori sostenible i equilibrada.
- Habitatge, que tenia per objectiu:
  - Garantir l'accés a l'habitatge digne a tota la població.
  - Promoure la rehabilitació de barris i d'habitatges.
- La biodiversitat i el desenvolupament sostenible, que tenia per objectiu:
  - Impulsar l'*Agenda 21* de Catalunya.
  - Establir instruments d'inspecció i de control ambiental.
  - Establir una nova cultura de l'aigua.
- Política de prevenció de la contaminació, que tenia per objectiu:
  - Impulsar la recollida selectiva i la gestió de residus.
  - Establir mesures de protecció sobre diversos tipus de contaminació.
- Infraestructures, que tenia per objectiu:
  - Afavorir les xarxes, les connexions i el transport públic ferroviari.
  - Millorar la xarxa viària de Catalunya.
  - Fomentar el transport públic de persones.

- Potenciar els ports catalans com a centres logístics del sud d'Europa.
- Promoure la xarxa d'aeroports de Catalunya.
- Crear infraestructures logístiques com a factor de competitivitat.

Totes les actuacions que calien per a assolir els objectius del pla de govern havien de tenir un seguiment que corresponia a la Secretaria de Coordinació Interdepartamental i a la Secretaria de Govern.

El Govern havia de rebre periòdicament informes dels departaments vers les actuacions passades i les actuacions previstes per al període següent, que havia de contenir una quantificació de l'acció realitzada, en termes sectorials, econòmics i territorials. Així mateix s'havia de contrastar aquestes dades amb les que es disposaven sobre percepció dels ciutadans de l'acció del govern. El pla del govern havia d'incorporar un sistema de seguiment per indicadors amb l'objectiu d'avaluar el grau de compliment dels objectius definits.

### **3.3.- L'ESTATUT DE 2006: UNA NEGOCIACIÓ COMPLEXA**

#### **3.3.1.- El procés negociador**

L'any 2004, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979 tenia quasi vint-i-cinc anys. Es tractava del període més llarg de la història de Catalunya amb estabilitat política i autogovern des de l'any 1714, quan es va dictar el Decret de Nova Planta, abolint les institucions pròpies catalanes. Aquest període s'havia iniciat amb la transició política, s'havia desenvolupat durant el govern de Jordi Pujol i culminava a l'inici del tripartit. Durant aquests vint-i-cinc anys, les institucions polítiques catalanes havien desenvolupat la seva tasca amb normalitat, durant sis legislatures amb què es va produir l'alternança política, tal com succeïa a les democràcies occidentals.

L'estabilitat durant el pujolisme havia permès que el Parlament de Catalunya i el govern de la Generalitat exercissin les seves competències establertes a l'Estatut de 1979 amb mes o menys normalitat, havent aprovat el Parlament durant aquell període quatre-centes cinquanta lleis. Va ser durant l'any 2004, als inicis del primer tripartit, quan es va iniciar el procés de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, que va culminar l'any 2006, després d'un difícil camí i una resolució del Tribunal Constitucional per resoldre un recurs de inconstitucionalitat promogut pel Partit Popular, que no va donar satisfacció a la ciutadania de Catalunya, tal com es va veure per les diferents grans mobilitzacions que es van realitzar.

La necessitat de la reforma es va plantejar per l'esgotament d'un període de la història espanyola, com va ser la transició, i pel fet que l'exercici de les competències estatutàries va estar en permanent litigi amb el govern de l'estat, especialment en el període 1981 a 2004. Els conflictes més freqüents eren el recurs de inconstitucionalitat, conflictes de competències, impugnacions del Títol V de la Llei Orgànica 2/1979, de 3 d'octubre del Tribunal Constitucional (LOTC), que van donar lloc a cent nou conflictes plantejats pel govern de l'estat i dos-cents dos plantejats per la Generalitat. Les reflexions que va fer la doctrina vers la limitació de l'exercici de les competències per part de la Generalitat eren diverses, de les quals destaquem les següents<sup>148</sup>:

- La relativització del concepte de competència exclusiva, atès que aquest concepte s'havia de fer compatible amb les actuacions que practiquéssin l'estat vers la mateixa matèria derivades d'altres títols dels que disposava.

---

<sup>148</sup> BARCELÓ, M. i VINTRÓ J. (ed): *Dret Públic de Catalunya*. Barcelona: Atelier, 2011. Pàg. 80 i ss.

- L'Estatut de 1979 havia optat per uns enunciats amplis i genèrics, sense que hagués una definició mínima de les matèries que regulava. Tal com deien M. Barceló i J. Vintró, aquesta absència

*[...] feu possible que, davant d'una regulació determinada, quedés més oberta la seva reconducció a un títol competencial predefinit, obrint la porta d'aquesta manera a l'aplicació al títol més específic o prevalent. Això dona lloc a una consideració fragmentària de les competències de la Generalitat i impedí la configuració d'àmbits competencials complets i coherents sobre els quals es poguessin fer polítiques públiques pròpies [...]*

- Les autolimitacions estatutàries en determinats àmbits, que van fer que les competències de la Generalitat tinguessin un nivell inferior al que permetia la constitució, com és el cas de l'organització i administració de la Generalitat (article 10 EAC en relació amb l'article 149.1.1 8a CE) o en l'àmbit econòmic (article 12 EAC), entre altres.
- L'establiment com a títols transversals d'algunes competències estatals, com les establertes als articles 149.1 CE sobre regulació de les condicions bàsiques per garantir la igualtat en l'exercici dels drets, o l'article 149.1.18a CE que regula les bases del règim jurídic de les administracions públiques, entre altres.
- L'extensió de la legislació bàsica estatal, que després del criteri inicial del Tribunal Constitucional per mitjà de la sentència 32/1981, amb què assimilava bases a principis i criteris essencials de la regulació d'una matèria, va abandonar aquest criteri en les STC 69/1988 i 227/1988, i el va substituir per un concepte de bases en les que la seva finalitat era establir una regulació normativa uniforme per tot l'Estat.
- La interpretació que va fer el legislador estatal del que es denominava com a punts de connexió per a la delimitació de l'àmbit material de determinades competències autonòmiques.
- La poca participació de la Generalitat en les actuacions de la Unió Europea, a partir de el ingrés d'Espanya, l'any 1986, a pesar que els afers europeus afectaven a les competències de Catalunya i, si bé es van establir alguns sistemes de participació, aquests van ser totalment insuficients.
- El sistema de finançament en l'exercici de les competències estatutàries, que era totalment insuficient, i va evolucionar amb la introducció d'elements, com la coresponsabilitat fiscal i els increments de recursos; insuficient per al multilateralisme en la

presa de decisions transcendents i la opacitat de les dades vers l'aportació de Catalunya en relació al principi de solidaritat.

Durant la presidència de Jordi Pujol, es va intentar, per diversos mitjans, evitar aquests problemes i resoldre aquestes problemàtiques o apaivagar els seus efectes, utilitzant la via que permetia l'article 150.2 CE per assolir alguna competència de forma extraestatutària, qüestió que es va demostrar impossible per la manca de voluntat política dels diferents governs de l'estat. Amb tota aquesta problemàtica, sempre hi havia el posicionament de Pujol d'intentar pactar amb el govern central, amb la seva famosa frase de *val mes el peix al cove*.

El primer pas que es va fer en relació a la reforma de l'estatut va ser treballar sobre el que havia fet durant l'any 2002 la Comissió d'Estudis per a la Millora de l'Autogovern, del Parlament, que va emetre un document final que relatava les distorsions en el funcionament de la Generalitat, en síntesi, semblant a la problemàtica que manifestava la doctrina vers l'exercici expansiu de les competències de l'estat, el poc joc de la seva estructura plurinacional o l'escàs paper de Catalunya en els afers europeus, entre d'altres. Serien els partits polítics, a excepció del PP, que per mitjà de diversos annexos, qui manifestarien la necessitat de la reforma, ja que el document no arribava a cap conclusió sobre què calia fer per solucionar o apaivagar aquestes deficiències.

L'abril de 2003, es va constituir al Parlament de Catalunya una ponència per a la redacció de la proposta de reforma de l'estatut. Els partits, a excepció del PP, van presentar diferents propostes de reforma, a fi que s'adaptés a tots els canvis que havien succeït des de l'inici de la transició. En aquesta època, també es va publicar l'*Informe sobre la reforma de l'Estatut*, per l'Institut d'Estudis Autonòmics (IEA), organisme pertanyent a la Generalitat, que anava en la mateixa línia de reformar l'estatut. Els

treballs de la ponència de reforma van quedar inconclusos, perquè es va acabar la legislatura. No obstant això, CiU, PSC, ERC i ICV van incloure en el seu programa electoral la reforma per a la següent legislatura, proclamant la seva necessitat, aconseguint una aclaparadora majoria al Parlament, de 120 escons sobre 135.

El següent executiu; integrat per un govern tripartit (PSC, ERC i ICV), presidit per Pascual Maragall; com a conseqüència del resultat de les urnes, tenia el mandat clar de iniciar la reforma de l'estatut. El procés va començar el dia 9 de febrer de 2004, amb la constitució d'una nova ponència parlamentària, que havia de redactar la proposta de reforma. El marc semblava idoni, ja que el PSOE havia guanyat les eleccions generals de 2004 i presidia el Govern José Luís Rodríguez Zapatero, amb el suport d'ERC i d'IU-ICV. Tal com anaven les coses, des de Catalunya s'esperava que no hi hauria problemes, especialment després que Rodríguez Zapatero, en un míting, afirmés que respectaria el text que sortís del Parlament, cosa que no es va produir. Ans al contrari, l'estatut aprovat pel Parlament va patir substancials retallades a les Corts Generals a més que, posteriorment, a pesar que va ser referendat pel poble català, va ser descafeïnat, per mitjà d'un recurs de inconstitucionalitat promogut pel PP.

Fent una revisió del que va passar, hem de dir que es va iniciar la reforma, atès que els representants polítics van entendre que se satisfien els tres requisits que exigia l'article 59 de l'Estatut de 1979: l'aprovació de la reforma pels dos terços del Parlament; l'aprovació del text per la majoria absoluta de les Corts Generals, que donaria lloc a la publicació d'una llei orgànica; i l'aprovació per la majoria dels catalans per mitjà d'un referèndum.

L'article 115 del Reglament del Parlament de Catalunya de 1980, remetia a l'article 110 RPC per determinar els tràmits de la reforma de l'estatut, que exigia un procediment legislatiu especial, com era la creació d'una ponència amb representació de tots els grups polítics parlamentaris. En aplicació de l'apartat 2 d'aquest article 110 RPC, el 20 de gener de 2004, es va crear la ponència legislativa per a la reforma de l'estatut, en el sí de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local, el dia 9 de febrer de 2004, designant ponents titulars suplents, a excepció del PP, que no es va incorporar fins tres mesos més tard. Posteriorment, es va permetre que els titulars i els suplents assistissin a totes les reunions, estant previst que poguessin assistir experts o assessors, cosa que no es va produir. No es va nomenar un president de la ponència i els treballs es van fer a porta tancada, si bé van ser enregistrats de manera audiovisual per l'arxiu del Parlament. La ponència va fixar un full de ruta, que es va iniciar amb la compareixença de diversos representants de la societat civil, entitats i institucions. Per al desenvolupament de les compareixences, que van tenir lloc els dies 26 i 27 de març de 2004, es va acordar una presidència rotatòria, sent les sessions públiques en aquest cas.

La redacció del primer text va prendre com a base de treball els documents que va facilitar l'IEA. Aquest redactat es va iniciar el mes de juliol de 2004 i va durar fins el 17 de maig de 2005, quan es va donar per clos el text que es denomina de primera lectura, no publicat de manera oficial. Durant aquells deu mesos, la metodologia utilitzada va ser la següent: els grups parlamentaris van fer aportacions alternatives o complementaries als documents de l'IEA; a excepció del títol preliminar, redactat directament per la ponència, i el títol relatiu al finançament, redactat pel govern. Amb el consens majoritari entre els grups, es va acordar que el text redactat seria analitzat per un grup de treball format per sis membres de la ponència.



El dia 8 de juliol de 2005, la ponència va aprovar, en votació conjunta i vot ponderat, la proposta de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, donant compliment a l'encàrrec rebut de la Mesa del Parlament. S'ha de dir que al procés de reforma li va mancar un clar lideratge, que no va prendre cap dels grups del tripartit, si bé va tenir un pes important el posicionament de CiU, atès que era imprescindible el seu concurs per a assolir la majoria qualificada exigida per a una reforma estatutària. Després que la ponència presentés la proposta de text, juntament amb els vots particulars, es va continuar la tramitació, segons el que establia l'article 110.3 RPC, en relació als articles 94 a 104. La Mesa va acordar que es continués amb el procediment d'urgència, la qual cosa permetia reduir a la meitat els terminis, segons l'article 87 RPC.

A partir d'aquell moment, es va obrir el termini per presentar les esmenes, seguit del seu estudi, debat i votació en el sí de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local, que va designar una ponència de sis membres; integrada per dos ponents de CiU i un de cada un dels altres grups; amb l'encàrrec d'examinar el text de la proposta, els vots particulars, una esmena a la totalitat presentada pel PP i set-centes esmenes parcials presentades pels grups parlamentaris. La ponència va presentar el seu informe, que va ser aprovat el 28 de juliol de 2005. El dia següent, es va sotmetre a debat i va ser aprovat per la comissió en sessió a porta tancada, seguint el que establia l'article 59.2 del reglament. En aquesta fase, les votacions es van fer de manera parcial, cosa que va mostrar les diferències significatives entre els grups polítics, especialment en temes com els drets històrics, que va comptar amb el suport de CiU i ERC i els vots en contra del PSC i el finançament que no va ser votat favorablement per CiU, ja que volia un finançament similar al concert basc.

Es destaca de les votacions, que el dictamen de la comissió anava acompanyat de 440 esmenes, que havien de ser debatudes en el ple.

En aplicació dels articles 8 i 9 de la Llei 1/1981, tots els grups parlamentaris van sol·licitar un dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat sobre la reforma de l'estatut, aprovada el dia 29 de juliol de 2005 per la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local, Aquest Consell Consultiu va emetre, el dia 1 de setembre, el Dictamen 269/2005, vers la constitucionalitat de la proposta de reforma, considerant constitucional el text presentat, tret la vinculació entre invocació de drets històrics i atribució de competències a més d'algunes esmenes que volien incorporar el concert econòmic. Igualment, va oferir criteris interpretatius sobre qüestions que podrien ser de discutible constitucionalitat. Ans al contrari, va trobar constitucional la definició de Catalunya com a nació, la redacció d'un títol de drets, la tècnica de regulació de competències i el model de finançament, entre d'altres.

La Mesa del Parlament i la Junta de Portaveus van crear un grup de treball, en el sí de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local, per estudiar les esmenes que havien de ser debatudes en el ple i les esmenes subsegüents al dictamen del Consell Consultiu, integrat per quinze diputats, que va ordenar les esmenes i recomanacions d'esmenes de textos transaccionals que havien d'anar al debat final en el ple. Va quedar exclòs el preàmbul, ja que s'havia pactat deixar-ho per una esmena transaccional quan es confirmés el consens sobre temes essencials.

Els debats i les votacions es van produir en el Ple dels dies 28, 29 i 30 de setembre de 2005. Va haver consens entre les quatre forces polítiques que havien impulsat la reforma (CiU, PSC, ERC i ICV), tret en matèria

d'ensenyament, en què CiU rebutjava el seu caràcter laic en les escoles públiques, i quant al finançament. Una esmena transaccional, juntament amb el text del preàmbul va solucionar la qüestió. El ple de 30 de setembre de 2005 va aprovar el text final, en votació pública, amb el resultat de 120 vots a favor i 15, del PP, en contra. El text final va respectar el dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat, en especial aquells que feien referència a una clara inconstitucionalitat. Seguidament, la proposta d'estatut d'autonomia es va presentar al registre del Congrés dels Diputats el dia 5 d'octubre de 2005 i, després de set mesos de tramitació es va aprovar la Llei Orgànica de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006.

La constitució regula la reforma dels estatuts per mitjà dels articles 81, 147.3 i 152.2, que estableixen que l'aprovació de la reforma ha de ser per mitjà d'una llei orgànica estatal; s'ha de fer segons el procediment establert en el mateix estatut i és necessària la celebració d'un referèndum, ja que l'Estatut d'Autonomia de Catalunya es va elaborar segon el que establia l'article 151 CE. L'aplicació d'aquests articles ens porta a dir, que la reforma requereix dues voluntats coincidents, la voluntat territorial i l'estatal, vers a establir el contingut de la reforma. També, regulaven la reforma el dret de les Corts Generals a l'esmena, a la ratificació, a la creació d'una instància de negociació entre els representants autonòmics i de les Corts Generals, així com la possibilitat de retirar la proposta de reforma per part dels representants catalans. En tot allò que no regulaven les normes constitucionals i els articles 56 i 57 de l'Estatut de 1979, es va acudir a la normativa del Reglament del Congrés de Diputats, al Reglament del Senat i, eventualment, a resolucions dels presidents d'aquests òrgans en el cas de llacunes reglamentàries. Realment, l'article 56 de l'Estatut de 1979, res deia vers la tramitació a les Corts Generals, tret que la reforma havia de ser per mitjà d'una llei orgànica, seguint el que deia l'article 151

CE. El mateix passava amb els Reglaments del Congrés de Diputats i del Senat, que havien estat aprovats l'any 1982, dient el primer que la reforma s'havia d'aprovar per una llei orgànica, mentre que el segon no deia absolutament res.

La falta de normativa va obligar a què, en aplicació de l'article 32.2 RCD i de l'article 37.8 RS, es dictessin dues resolucions presidencials: la Resolució de la Presidència del Congrés de Diputats, de 16 de març de 1993 i la Resolució de la Presidència del Senat de, 30 de setembre de 1993. Aquestes dues resolucions presidencials establien el dret de les Corts Generals a modificar el text de la reforma, permetien a una delegació del Parlament català l'entrada al Congrés i establien la possibilitat per a què la representació catalana retirés la seva proposta. És més, la Resolució de la Presidència del Congrés establia que el tràmit en aquesta instància consistia en què s'havia de iniciar el procés amb un debat i una votació de totalitat sobre la proposta de reforma, cosa que implicava una modificació important en relació al procediment que es va fer servir per l'elaboració de l'estatut. Això és així, ja que no és obligatori el diàleg entre la delegació catalana i la Comissió Constitucional, que depèn del resultat de la votació de totalitat. Per la seva banda, la Resolució de la Presidència del Senat exigia un procediment similar al del Congrés, de manera que, en lloc d'una ratificació del text, es podien fer esmenes i modificar la proposta de reforma.

Sobre aquest procediment es va pronunciar el Tribunal Constitucional per mitjà de les interlocutòries 44/2005 i 45/2005, declarant que no era inconstitucional l'exigència del vot inicial a la totalitat, argumentant que l'article 151 CE no es referia explícitament a la reforma estatutària i que existint una llacuna normativa sobre la tramitació de la reforma, aquesta era resolta per mitjà de la Resolució de la Presidència del Congrés de Diputats, ratificant, així, les metodologia emprades.

Una vegada registrada al Congrés de Diputats la proposta de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, la Mesa va procedir al seu examen, així com de la documentació adjunta, per verificar si es complien els requisits constitucionals i estatutaris. Seguidament, segons els articles 31.1.4 i 31.1.5 RCD, va emetre l'Acord de 18 d'octubre de 2005, amb què va qualificar la iniciativa presentada com a Proposta de reforma d'Estatut d'Autonomia de Catalunya, la va admetre a tràmit i va decidir que se seguissin els tràmits en els termes establerts per l'article 151 CE de reforma d'estatut.

La decisió de la Mesa va ser objecte d'una petició de reconsideració per part del Grup Parlamentari Popular, en aplicació de l'article 31.2 RCD, vers la qualificació i tramitació, atès que consideraven que no es tractava d'una reforma d'estatut, sinó d'una reforma constitucional. La Mesa va ratificar la seva qualificació per mitjà l'Acord de 25 d'octubre de 2005, presentant, el Grup Popular, un recurs d'empara, ja que considerava que la tramitació vulnerava els seus drets en privar els seus vots de l'eficàcia que tindrien amb un procediment de reforma constitucional. El Tribunal Constitucional, per mitjà de la interlocutòria 85/2006, no el va admetre, en aplicació de l'article 50.1.c de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional, al·legant que correspon a la Mesa del Congrés verificar els requisits formals i procedimentals i que, en cap cas, no pot dur a un control de constitucionalitat de la proposta, ni decidir sobre un procediment parlamentari establert per a iniciatives de naturalesa completament diferent, com seria la reforma constitucional.

Seguidament es van produir el debat a la totalitat i la votació en ple. En cas que hagués estat desfavorable, hauria conclòs el procés, sense la possibilitat d'obrir una negociació política entre els representats catalans i

el Congrés de Diputats. El debat a la totalitat es va desenvolupar el dia 2 de novembre de 2005, i els delegats catalans que van defensar la proposta en el ple del Congrés van ser Artur Mas, per CiU; Manuela de Madre, pel PSC i Josep Lluís Carod-Rovira, per ERC. La proposta de reforma va ser aprovada per 197 vots favorables, 146 desfavorables i una abstenció. El Grup Popular es va oposar al·legant que en realitat es tractava d'una reforma constitucional. El PSOE va admetre que continués la tramitació, si bé entenia que calia modificar alguns punts a fi que fossin constitucionals. Aquest posicionament va ser molt criticat des de Catalunya, ja que es va considerar que el president del govern, José Luis Rodríguez Zapatero, no havia complert la seva promesa de campanya electoral, de respectar el text que sortís del Parlament català

Amb la votació favorable a la totalitat, va continuar el procediment obrint-se el termini per a la presentació d'esmenes. A partir d'aquell moment, constatades les esmenes presentades pel PSOE, es van iniciar, durant el mes de gener de 2006, diverses negociacions entre els representants del govern espanyol i el PSOE amb els representants dels partits polítics catalans defensors de la reforma. Entre aquestes contactes, cal destacar el que es va produir entre el president del govern José Luis Rodríguez Zapatero i el líder de CiU, Artur Mas. Aquesta reunió va ser molt criticada des de Catalunya, perquè es va celebrar sense el coneixement previ de les forces polítiques catalanes, ni tan sols el líder d'Unió, Duran i Lleida en estava assabentat, i molt especialment, perquè no es va respectar el text del Parlament aprovat el 30 de setembre de 2005.

Presentades les esmenes, el president del Congrés va demanar que, des de Catalunya, es designés una delegació, amb una adequada representació de les forces polítiques parlamentaries, que no superés el nombre de diputats de la Comissió Constitucional del Congrés, ja que, en

aplicació dels articles 139 a 143 RCD, la Comissió Constitucional havia d'examinar la proposta de reforma i les esmenes amb el concurs i la presència de la delegació de l'assemblea proponent amb una comissió mixta en el marc de la qual es crea una ponència conjunta, de forma que no es deixa només en mans de la Comissió Constitucional.

La comissió conjunta estava integrada per 39 diputats de la Comissió Constitucional i 39 del Parlament de Catalunya. Va iniciar els seus treballs el dia 6 de febrer de 2006 i designant els membres de la ponència conjunta el mateix dia, corresponent la presidència al president de la Comissió Constitucional. La ponència conjunta estava integrada per 22 membres, dividits paritàriament entre els representants de les dues parts. Podia proposar la redacció d'un text definitiu i l'acord dels textos sotmesos a votació havia de ser adoptat en votació separada per cada una de les dues representacions expressada en vot ponderat.

La ponència va emetre el seu informe el 7 de març de 2006, contenint la relació d'esmenes, esmenes transaccionals, esmenes tècniques i esmenes *in voce*, aprovades i rebutjades. També, contenia la referència als textos en què hi havia desacord i el manteniment de les esmenes no acceptades, per a ser valorades en la comissió conjunta. Va modificar 156 articles i disposicions, d'un total de 245, inclòs el preàmbul. Aquest informe de la ponència conjunta va ser debatut i votat en el sí de la comissió conjunta, arribant a nous acords, però es van mantenir quatre textos discordants sobre: les seleccions esportives catalanes; el règim especial dels ports de Barcelona, Tarragona i l'aeroport de Barcelona; la circumscripció electoral catalana per a les eleccions al Parlament Europeu i una disposició addicional que atorgava competències a la Generalitat en

matèria de ports i aeroports d'interès general, en aplicació de l'article 150.2 CE.

L'existència de textos discordants era un problema greu, ja que la votació final havia de ser sobre un únic text. Els grups polítics van descartar una nova convocatòria de la ponència conjunta, per la qual cosa calia trobar una solució, que no estava regulada ni en la resolució del president, ni en el reglament del Congrés. Aquesta va consistir en una interpretació extensiva de l'apartat setè de la resolució del president del Congrés, atenent a què aquest apartat atorga a la Comissió Constitucional l'elaboració del dictamen sobre una proposta de reforma estatutària transcorreguts dos mesos sense que s'arribés a un acord entre les parts, considerant prevalent la voluntat de la Comissió Constitucional com a via per arribar a superar els desacords.

La votació amb el text definitiu va ser el 21 de març de 2006, amb el següent resultat: per la part de la Comissió Constitucional, 22 vots a favor i 17 en contra i, per la part de la representació catalana, 28 vots a favor i 10 en contra. En aquest cas especial, es va considerar que s'havien complert les majories necessàries en les votacions, atès que ni el reglament, ni la resolució exigien majories qualificades, mentre que l'article 123.7 RPC exigia la votació favorable de dos terços de la delegació, cosa que es va produir.

El text votat i aprovat en la comissió conjunta es va considerar que era el dictamen que s'elevaria al ple del Congrés, tal com assenyalava l'apartat sisè de la resolució. En tractar-se d'un procediment legislatiu "ad hoc", no va anar acompanyat de reserva d'esmenes, ni de vots particulars i la votació va ser de ratificació. La votació es va produir el dia 30 de març de 2006 amb el resultat següent: 189 vots favorables; 154 en contra, d'ERC i



del PP per motius ben dispars, i 2 abstencions, de la Xunta Aragonesista i de Nafarroa Bai. S'havia obtingut la votació favorable per majoria absoluta, tal com exigia la resolució.

El text aprovat al Congrés de Diputats va entrar al Senat el dia 31 de març de 2006. La Resolució de la Presidència del Senat regulava el procediment a seguir en la Cambra Alta, molt similar al seguit en el Congrés, si bé amb unes característiques especials, com eren que: no s'havia de fer un debat inicial de totalitat al ple; els senadors i els grups parlamentaris podien presentar les seves esmenes en el termini de deu dies a contar des de l'entra del text al Senat; la comissió conjunta estaria integrada per 100 senadors, 50 dels quals serien membres de la Comissió General de les comunitats autònomes i 50 de la delegació del Parlament català i la presidència de la comissió conjunta i de la ponència conjunta correspondria al president de la Comissió General de les comunitats autònomes del Senat. L'informe de la ponència conjunta va ser publicat el dia 3 de maig, en què es van rebutjar la proposta de vet i de les esmenes presentades, a excepció d'algunes de CiU i de l'Entesa-ERC. La comissió conjunta va debatre l'informe fent servir totes les llengües oficials del territori espanyol i, seguidament, el va votar el dia 5 de maig de 2006. El text va ser aprovat per 25 vots favorables; 24 en contra, del PP i una abstenció, d'Entesa-ERC, per part dels senadors, mentre que per la delegació catalana va ser aprovat per 36 vots a favor i 10 en contra, del PP i ERC. La votació del text en el ple es va produir el dia 10 de maig de 2006, essent necessària en aquesta instància només la majoria simple, amb el resultat de 128 vots favorables; 125 en contra, del PP i 6 abstencions, d'Entesa-ERC, EA i PAR. Si ERC hagués votat en contra, tal com va fer al Congrés de Diputats, s'hauria produït un endarreriment en l'aprovació definitiva de l'Estatut.

El text aprovat pel Senat va ser sotmès a referèndum pel poble català el 18 de juny de 2006, en aplicació dels articles 151.2 CE i 56.1.b i 3 de l'Estatut de 1979, així com de la Llei Orgànica 2/1980 de 18 de gener sobre la regulació de les diferents modalitats de referèndum. Van fer campanya en contra ERC i PP, per motius contraris; i van defensar el text CiU, PSC i ICV. El referèndum no exigia quòrums especials, va haver una participació del 48,9% i el resultat va ser: 73% de vots afirmatius, 20,6% de negatius, 5,3% en blanc i 0,9% de nuls.

La negativa d'ERC a donar suport al text sortint de les Corts Generals va fer que el President Maragall, aprofités l'ocasió per fer fora del govern un soci díscol, destituint tots els consellers d'ERC, quedant, però, el govern en minoria al Parlament. Aquesta actuació va dur a una convocatòria anticipada d'eleccions, que van donar lloc a una nova re-edició del govern tripartit (PSC, ERC i ICV), aquesta vegada liderat pel José Montilla.

### **3.3.2.- Contingut del text aprovat per les Corts Generals i referendat pel poble de Catalunya**

L'experiència en l'aplicació de l'Estatut de 1979 demostrava que no s'havien assolit una gran part de les expectatives que existien en el moment dels pactes de la transició. Això havia provocat un sentiment de frustració generalitzat i la necessitat d'un canvi estructural important. Atesa aquesta experiència, la reforma de l'estatut havia d'eliminar aquestes mancances que es derivaven, bàsicament, de la forma d'estructurar la distribució de competències.

Una de les tècniques utilitzades per a establir la configuració de competències en l'Estatut de 1979 va ser la d'utilització d'unes clàusules generals que es venien a correspondre, en certa forma, al negatiu de les formulacions, també, genèriques que conté l'article 149.1 CE. Aquesta

tècnica produïa una important indeterminació en el règim de distribució de competències que ha donat lloc a greus problemes interpretatius i una fragmentació dels títols competencials. La qüestió que es plantejava aleshores, era si hi havia una alternativa tècnica en la determinació competencial, que fos molt més precisa. L'article 149.1 CE era un obstacle a l'alternativa, atès el caràcter absolut i dominant que atorgava aquest article a les competències estatals. És més, la jurisprudència del Tribunal Constitucional havia establert, reiteradament, que els estatuts s'havien de interpretar d'acord amb la constitució, atorgant a l'estat l'exclusivitat en les relacions internacionals, en aplicació d'aquest article, cosa que havia donat lloc a què els diversos estatuts fossin poc concrets en la definició de les seves competències.

En el moment de la reforma de l'Estatut de 1979, es va tenir present que la constitució remetia als estatuts la definició del règim autonòmic i aquests desenvolupaven i executaven la constitució. L'article 147 CE atribuïa als estatuts la determinació de les competències establertes en el marc constitucional. Aquests tenien una funció constitucional de precisió que no implicava, necessàriament, la utilització d'unes clàusules genèriques i indeterminades sobre l'abast i el contingut de les competències que assumia la comunitat autònoma<sup>149</sup>.

El Tribunal Constitucional, amb diverses sentències<sup>150</sup>, havia admès la incidència que podien tenir els estatuts sobre les competències exclusives de l'estat, assenyalant també que podien modular, per a una comunitat autònoma concreta, els efectes de les competències exclusives de l'estat.

---

<sup>149</sup> ALBERTÍ, E. et al.: *Informe sobre la Reforma de l'Estatut*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2003.

<sup>150</sup> SSTC 214/1989, 140/1990, 109/1998 i 22/1999.

És a dir, els redactors de la reforma estatutària consideraven que calia evitar que una major concreció del contingut de les competències fos utilitzada per a restringir el títol competencial, ans al contrari, aquesta concreció havia de complir una funció de garantia substancial mínima i no un límit. No obstant això, aquesta proposta s'havia d'aplicar amb cura per a evitar la petrificació del contingut de l'estatut. La proposta que s'estava analitzant era la de formular el títol competencial en termes més amples i definir en positiu els subsectors que hi formaven part en relació a les competències legislatives de la Generalitat. D'aquesta manera, també es limitaria, indirectament, l'extensió de les competències estatals establertes amb l'article 149.1 CE.

Una altra de les tècniques que es podien utilitzar era la de fer servir l'estatut per a modular les competències estatals, mitjançant diverses clàusules que obliguessin a l'estat a respectar la singularitat de l'estatut, atès que el Tribunal Constitucional havia previst aquesta possibilitat en diverses sentències<sup>151</sup>. Igualment l'estatut havia de perfilar i acotar l'extensió i el contingut de les competències per a millorar la identificació de les matèries que són la base de cada títol competencial, evitant el greu problema de la fragmentació, les interferències i la prevalença d'altres títols estatals.

Una de les problemàtiques que es van tenir en compte va ser el fet de l'aparició de nous fenòmens socials, com la immigració, o fenòmens de caire tecnològic, que necessitaven de polítiques de proximitat, donant pas a la intervenció de la Generalitat. En aquests casos, si bé l'estat és titular de la competència, en virtut de l'article 149.1.2 i 21 CE, res impedia que

---

<sup>151</sup> SSTS 214/1989 i 109/1998.

l'estatut pogués assolir més amples marges d'actuació en base a la seva funció de complement constitucional.

L'Estatut de 1979 tenia diverses limitacions que no estaven establertes per la constitució i, per tant, es podien eliminar amb la reforma de l'estatut. Un dels límits estava en l'article 10 de l'Estatut de 1979, amb relació a les competències de desenvolupament legislatiu, en dir que s'havien d'exercir en els termes de la legislació bàsica de l'estat. El mateix Tribunal Constitucional<sup>152</sup> havia considerat que amb aquesta precisió estatutària, la competència de la Generalitat podia quedar "més subjecta" al marc normatiu estatal, produint un efecte restrictiu competencial. Així, la imposició d'aquests límits podia ser modificada, apartant-se de l'esquema general establert en la reserva estatal de l'article 149.1 CE, assolint l'estatut la competència legislativa en el marc de la legislació bàsica. És més, es va considerar la possibilitat que les competències legislatives i d'altres establertes al marge dels articles 9 i 12 de l'estatut, fossin considerades d'exclusives. Aquestes consideracions tenien sentit a partir de la formulació de la doctrina del Tribunal Constitucional<sup>153</sup> amb què establia diferències entre una competència exclusiva i una altra considerada com a desenvolupament legislatiu. En el primer cas, les bases estatals actuaven com a límit extern de la competència, mentre que en el segon, les bases estatals poden dirigir i orientar la competència.

En el cas de les competències legislatives, es va tenir present que l'estat tenia la competència per a establir la regulació bàsica i la Generalitat tenia la competència per fer les normes de desplegament d'aquella regulació bàsica. En principi eren dues competències independents, però a la

---

<sup>152</sup> STC 5/1982.

<sup>153</sup> STC 22/1999.

pràctica no havia estat així, creant nombrosos conflictes. En el moment de redactar el nou estatut es va plantejar quin era el marge per modificar aquest sistema i es va considerar que la solució tècnica requeria una definició de les característiques d'aquesta tipologia competencial amb la finalitat de determinar els seus límits. Alguns autors<sup>154</sup> van considerar excessiva aquesta interpretació de l'article 147 CE, que atorgava a l'estatut la facultat de complement constitucional, atribuint-li la capacitat d'interpretar i definir les característiques i el contingut de les tipologies competencials previstes en la constitució. Això no exclouïa que l'estatut pogués establir un règim jurídic de les competències fonamentat en la mateixa funció constitucional que desenvolupava. En aquest sentit, les bases havien de tenir un concepte més definit si afectaven a competències exclusives estatutàries, actuant tan sols com a límit extern de la competència de la Generalitat. Aquests criteris s'havien de complementar amb el principi que estableix que les competències de la Generalitat li atorguen la llibertat d'opció reguladora i el que estableix la reserva a la Generalitat de la funció reglamentària i executiva.

Vers la transposició de les directives comunitàries, l'estatut havia de recollir el principi d'execució directa de la Generalitat d'aquestes, atès que normalment structuren la legislació bàsica, en especial en els casos que la directiva coincideix amb la competència estatal bàsica. Aquesta solució, havia de resoldre la situació d'indefinició existent fins a les hores, que era aprofitada per l'estat per considerar la possibilitat de dictar normes complementàries per a l'aplicació de les directives comunitàries, reduint les competències de la Generalitat.

---

<sup>154</sup> ALBERTÍ, E. et al.: *Informe sobre la Reforma de l'Estatut*.

Un altre dels temes presents va ser la capacitat de l'estatut de regular els drets i deures que venien regulats constitucionalment. La constitució preveia la figura de les lleis orgàniques, atribuint-les el desenvolupament del contingut dels drets i deures fonamentals. Es va tenir present que la jurisprudència constitucional<sup>155</sup> va determinar que una relació entre la reserva de llei orgànica i les regles materials de distribució de competències, l'element formal que representen les lleis orgàniques no hauria de prevaldre sobre els criteris materials de distribució de competències. A partir d'aquest posicionament es podia introduir a l'estatut el principi d'interpretació sistemàtica de la constitució que garantís un equilibri entre les lleis orgàniques i les lleis que desenvolupen els drets i llibertats fonamentals.

Vers l'ús expansiu de la competència de l'article 149.1.1CE, que és una regla competencial en si mateixa, fa que li atorgui una força superior sobre qualsevol altra matèria vinculada a un dret o deure fonamental. L'única solució que es plantejava va ser la de posar en qüestió la intensitat que havia de tenir aquest títol estatal, emparant-se amb que el mateix article 149.1.CE preveia els diferents àmbits que són d'exclusiva competència estatal. Contràriament, alguns autors<sup>156</sup> consideraven que una reforma estatutària feia difícil condicionar l'extensió de la competència de l'article 149.1.CE malgrat que s'atorgués a l'estatut un cert marge delimitador de les mateixes competències estatals, derivat de la funció estatal.

L'experiència demostrava que, si bé després d'un llarg període en què no s'havia utilitzat l'article 149.1 CE com a títol competencial autònom, aquest

---

<sup>155</sup> STC 137/1986, de 6 de novembre.

<sup>156</sup> ALBERTÍ, E. et al.: *Informe sobre la Reforma de l'Estatut*.

criteri va canviar a partir d'una decisió del Tribunal Constitucional<sup>157</sup>, convertint-lo en un veritable títol horitzontal que podia afectar qualsevol competència autonòmica que tingués relació directa amb un dret o deure constitucional. Posteriorment aquest criteri del Tribunal Constitucional no es va mantenir amb la mateixa força<sup>158</sup>, atribuint-li una habilitació per a legislar amb la finalitat de garantir la igualtat bàsica dels drets, de manera que aquest article no determinava un àmbit material que a priori excloués l'actuació autonòmica, ni una actuació obligatòria estatal. Aquesta interpretació permetia plantejar la competència estatal de l'article 149.1 CE, introduint en l'estatut el principi que estableix que les competències legislatives de la Generalitat, inclouen la capacitat de regular drets i deures, així com l'establiment d'un procediment que requerís l'audiència prèvia de la Generalitat abans que l'estat exercís la seva competència en aquest àmbit.

El text aprovat per les Corts Generals i referendat pel poble de Catalunya tenia 223 articles, 166 més que l'Estatut de 1979, de només 57. Era, per tant, d'un redactat més extens, amb un preàmbul, un títol preliminar, set Títols i diverses disposicions addicionals, transitòries i finals. Es caracteritza pel detall i l'extensió en definir Catalunya, cosa que fa amb el Preàmbul i amb el Títol Preliminar.

Així, en el text que es va aprovar pel Parlament de Catalunya el 30 de setembre de 2005 deia que *Catalunya és una nació* (art. 1.1.) *constituïda com a Comunitat Autònoma d'acord amb la Constitució i el present Estatut* (art. 1.2.). El Consell Consultiu va considerar aquests articles

---

<sup>157</sup> STC 61/1997.

<sup>158</sup> STC 173/1998, de 23 de juliol.



constitucionals, atès que el concepte de nació a què es referia l'estatut era diferent al que utilitzava la constitució, vinculat al concepte de sobirania.

Pel que feia al reconeixement de la realitat nacional de Catalunya, es defineix en el Preàmbul, al reconèixer la bandera, l'himne, la festa nacional en dir:

*[...] El Parlament de Catalunya, recollint el sentiment i la voluntat de la ciutadania de Catalunya, ha definit Catalunya com a nació d'una manera àmpliament majoritària. La Constitució espanyola, en l'article segon reconeix la realitat nacional de Catalunya com a nacionalitat [...]*

El text, en l'article 2, estableix que

*[...] la Generalitat el sistema institucional en que s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya [...]*

Seguidament aquest article estableix que la Generalitat està integrada pel Parlament, la Presidència de la Generalitat i el Govern i inclou òrgans rellevants estatutàriament, com són el Consell de Garanties Estatutàries el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el Consell de l'Audiovisual de Catalunya. A diferència de l'Estatut de 1979, inclou en el sistema institucional de la Generalitat els municipis, les vagueries, les comarques i altres ens locals. Aquest article 2 EAC no va ser modificat en el seu pas pel Congrés de Diputats, ni al Senat.

No va ser modificat tampoc l'article 5 EAC, relatiu als drets històrics del poble català, dels quals

*[...] deriva el reconeixement d'una posició singular de la Generalitat amb relació al dret civil, la llengua, la cultura, la projecció d'aquestes en l'àmbit educatiu, i el sistema institucional en el què s'organitza la Generalitat.*

No obstant això, la STC de 31/2010, que analitzarem seguidament, va declarar que l'article no era inconstitucional, sempre que fos interpretat en els termes establerts en el fonament jurídic desè, que deia que els drets històrics del poble català no s'han de remetre al contingut de la Disposició

Addicional Primera de la constitució, ni és fonament jurídic propi de l'autogovern de Catalunya, al marge de la constitució mateixa. Tal com es veu, aquest precepte reconeix els fets diferencials propis de Catalunya. Tan sols va haver una petita diferència en vers al text de 30 de setembre de 2005, la supressió d'una disposició addicional que permetia l'actualització dels drets històrics d'acord amb la Disposició Addicional Primera de la constitució.

Una altre dels elements que defineixen Catalunya és la seva llengua. La regulació que fa l'Estatut de 2006 és més amplia que la que feia el de 1979, en establir que el català és la llengua pròpia de Catalunya, amb una estructura de doble oficialitat lingüística, de respecte a l'opció lingüística de la ciutadania i de no discriminació per raons lingüístiques, tal com senyalen els articles 6 i 32 a 36 de l'estatut. Aquests articles incorporen especificitats que ja existien en la legislació ordinària, com eren l'ús normal i preferent del català pels poders públics a Catalunya o d'utilització del català com a llengua vehicular a l'ensenyament, entre d'altres. També, incorpora elements nous com son: el deure de conèixer el català, equiparable al nivell que té el castellà amb la constitució; la consideració de l'aranès com a llengua oficial a tot Catalunya; la participació de l'estat en la projecció exterior de la llengua catalana i la obligació de totes les administracions i òrgans constitucionals de l'estat de garantir l'exercici efectiu del dret d'opció lingüística.

El Títol I, fa referència als drets, deures i principis rectors i en els articles 37 al 39 EAC, estableix, per primera vegada, una relació de drets i principis que ja estaven vigents en la legislació catalana ordinària, com son els que fan referència a salut, educació, habitatge, medi ambient, etc.

El Títol II parla de les institucions catalanes, amb una regulació més ampla i detallada que l'Estatut de 1979, ja que incorpora, amb els articles 83 a 94 EAC, els ens locals. Reconeix el que el govern local es pot desenvolupar en tres àmbits: el municipi, la comarca i la vegueria, amb els règims especials de Barcelona i de l'Aran.

Aquest títol, seria declarat inconstitucional i modificat en diversos punts del seu articulat per la STC 31/2010, tal com analitzarem posteriorment. Regula, per primera vegada, el Consell de Garanties Estatutàries, que substitueix l'antic Consell Consultiu, que en virtut de l'article 76.4 EAC, té atribucions per a emetre dictàmens vinculants sobre iniciatives legislatives que afectin als drets estatutaris. També, dóna rang estatutari al Consell de l'Audiovisual; el control de l'Administració de la Generalitat al Síndic de Greuges; l'establiment d'un tipus especial de llei per a regular les matèries de desenvolupament bàsic de l'estatut; la introducció del decret- llei; la possibilitat de crear la figura del conseller primer i la possibilitat de dissolució anticipada del Parlament.

Van haver unes modificacions en la tramitació a les Corts Generals vers la supressió de l'exigència d'autorització parlamentària per a processar un diputat del Parlament i la previsió que el possible canvi dels límits provincials, com a conseqüència del desenvolupament de les vegueries, s'ha de dur a terme segons estableixen l'article 141.1 CE i l'article 91.4 EAC.

El Títol III de l'estatut, està dedicat al poder judicial. Estableix amb l'article 95 que el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya sigui l'última instància judicial, sense perjudici de la unificació de doctrina davant el Tribunal Suprem. Crea amb l'article 97 el Consell de Justícia de Catalunya, com a òrgan desconcertat del Consell General del Poder Judicial, introduint el

sistema de designació dels seus membres per part del Parlament. Aquest article va ser declarat inconstitucional i nul per la STC 31/2010.

En els articles 101 a 109 determinen les competències de la Generalitat quant al personal no judicial, l'oficina judicial, la justícia gratuïta, els mitjans materials, la justícia de pau, i la demarcació i la planta judicial. Estableix amb l'article 102 EAC que els jutges i magistrats amb plaça a Catalunya han d'acreditar un coneixement suficient del català i del propi dret de Catalunya, que han de ser valorats de manera específica, tant per a obtenir una plaça com per als trasllats.

El Títol IV fa referència a les competències de la Generalitat que, a través d'aquest estatut, es pretenen ampliar, respectant el marc constitucional, en considerar no tancat el model de repartiment competencial. Això es fa atenent a una definició general de les competències, diferenciant les exclusives, compartides i executives. També, fa servir la tècnica de incorporar diversos criteris i principis sobre la participació en l'exercici de les competències estatals, sense afectar a la seva titularitat, activitat de foment, extensió territorial de les competències i relacions amb la Unió Europea. Aquest últim punt es tracta en l'article 113 EAC en dir:

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

La tercera tècnica jurídica utilitzada per aquest títol és una regulació molt concreta del règim competencial de cada matèria i de les subsegüents submatèries. Vers les definicions generals, l'article 110 EAC atorga a la Generalitat, de manera íntegra, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva. El text definitiu va suprimir, de la versió de 30 de setembre de 2005, la paraula "excloent". Igualment, durant la tramitació a les Corts Generals, en matèries de competència exclusiva de la Generalitat, s'introdueix un límit derivat de l'exercici per l'estat d'una

competència exclusiva en una altra matèria o en un títol horitzontal. A tal d'exemple està l'article 116.1 EAC, que diu:

*[...] respectant el que estableix l'Estat en exercici de les competències que li atribueix l'article 149.1.13 i 16 de la Constitució [...]*

Amb relació a les competències compartides, regulades en l'article 111 EAC, es manté el criteri que les bases estatals han de venir donades per mitjà de lleis i no poden ser regles concretes ni detallades. De la mateixa manera, estableix que aquestes bases s'han de desenvolupar per mitjà d'una llei autonòmica, que permeti a la Generalitat establir polítiques pròpies amb les matèries compartides. No obstant això, no es redueixen a principis objectius o a estàndards mínims, tal com feia el text de 30 de setembre de 2005, sinó que s'amplia al *mínim comú normatiu*. Això fa que sigui l'estat qui determini les excepcions als criteris generals de les bases, tant des de la vessant material com formal, condicionada tan sols, a una genèrica invocació a la constitució i a l'estatut.

Finalment, pel que fa a les competències exclusives, regulades en l'article 112 EAC, s'estableix la novetat de l'atribució a la Generalitat de la potestat reglamentària de caràcter material i no tan sols organitzativa, sense excloure la possibilitat que l'estat pugui aprovar, també, reglaments sobre aquestes mateixes matèries.

El Títol V regula les relacions institucionals de la Generalitat, incloent les relacions amb l'estat, amb les altres comunitats autònomes, amb la UE i l'acció exterior de la Generalitat. Les novetats més importants en relació a l'Estatut de 1979 són la participació de la Generalitat en el nomenament dels membres del Tribunal Constitucional, del Consell General del Poder Judicial, dels organismes econòmics i socials més rellevants i la creació de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat. Amb aquesta es vol impulsar el principi de bilateralitat, ja que té una composició paritària i es potencia la

intervenció de la Generalitat en l'exercici de les competències estatals que afectin a Catalunya, si bé es van reduir els supòsits preceptius. Vers les relacions amb la UE, es tractaran amb detall posteriorment, si bé hem de dir aquí, que el text ratifica el principi que la normativa europea no ha d'alterar el repartiment intern de les competències establertes en els sistema autonòmic espanyol i reafirma els mecanismes de participació, directa o a través de l'estat, en els afers europeus que afectin Catalunya i consagra el principi que la Generalitat té la capacitat de realitzar accions exteriors vers cadascuna de les seves competències.

El Títol VI, regula, juntament amb diverses disposicions addicionals i finals el finançament de la Generalitat. El va redactar el govern català, a diferència de la resta del text estatutari que va ser redactat pels diputats del Parlament, si bé va ser substancialment modificat durant la seva tramitació a les Corts Generals. El text resultant, al igual que el redactat de 30 de setembre de 2005, pretenia un sistema de finançament amb suficiència de recursos i participant de manera condicionada a la solidaritat interterritorial, permetent que la Generalitat tingués la seva gestió, el rendiment i la capacitat normativa quant als tributs propis i els estatals recaptats a Catalunya. Igualment, es preveia la possibilitat de que la Generalitat negociés bilateralment, en el sí de la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat, la seva contribució a les finances de l'estat, als mecanismes d'anivellament i de solidaritat amb altres comunitats autònomes.

Barceló i Vintró<sup>159</sup> plantegen que el text de 2006, si bé no inclou totes les millores del text de 2005, era un millor sistema de finançament i donen les raons següents:

*[...] per l'increment de l'autonomia tributaria de la Generalitat, amb un augment significatiu de la participació de la Generalitat en els impostos crèdits (que se situa en el 50% en el cas del impost sobre la renda de les persones físiques i del impost sobre el valor afegit, i en el 85% en el cas dels impostos especials), acompanyat d'un increment de la capacitat normativa sobre els esmentats impostos i de la creació de l'Agència Tributaria de Catalunya, que gestiona, recapta, liquida i inspecciona tots els tributs propis de la Generalitat i els tributs estatals cedits totalment, amb el compromís de crear, en un termini de 2 anys, un Consorci o ens equivalent en el qual participarien de manera paritària l'Agència Estatal d'Administració Tributaria i la catalana per a la gestió dels altres impostos estatals recaptats a Catalunya; en segon lloc, per la introducció de determinats canvis en els mecanismes de solidaritat per tal de garantir els serveis d'educació, sanitat i altres serveis socials essencials prestats per les diferents comunitats autònomes puguin assolir nivells similars sempre que hagi un esforç fiscal similar. En aquest sentit, l'Estat preveu que l'aplicació per part de l'Estat dels mecanismes d'anivellament no alteri en cap cas la posició de Catalunya en l'ordenació de rendes per càpita abans de l'anivellament. Finalment, també cal destacar que la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals com a marc bilateral de negociació i de seguiment del sistema de finançament.*

No entraré en detall a valorar aquest posicionament, perquè no es objecte d'aquesta tesi, si bé diré que la realitat s'ha imposat als desitjos inicials i això ha fet que des del govern de la Generalitat, presidit per Artur Mas, s'han alçat veus visualitzant l'estrangulament econòmic que pateix Catalunya, que posa en perill tot el sistema de benestar social, per la insuficiència del sistema de finançament, pel fracàs dels mecanismes d'anivellament i fonamentalment pels incompliments reiterats dels diversos governs de l'estat vers Catalunya. Tota això ha portat al col·lapse polític i social, que ha donat pas a diverses manifestacions unitàries de protesta i al increment notable del sector independentista.

---

<sup>159</sup> BARCELÓ, M. i VINTRÓ J. (ed): *Dret Públic de Catalunya*. Pàg. 104 i ss.  
311

El Títol VII, regula la reforma de l'estatut, exigint una majoria qualificada de dos terços del Parlament per a aprovar-la. Igualment, regula la creació de comissions paritàries entre membres de les Corts Generals i del Parlament per a la reforma i la possibilitat de retirar el text proposat pel Parlament.

Finalment, sobre les disposicions addicionals regulades en el text de 30 de setembre de 2005, es van retirar sis lleis estatals i la menció de les matèries que la Generalitat havia d'assolir en aplicació de l'article 150.2 CE.

### **3.3.3.- L'acció exterior en el Estatut d'Autonomia de 2006**

Vers la projecció exterior de Catalunya i la participació en la UE, el Tribunal Constitucional havia limitat la matèria de relacions internacionals reservada a l'estat i, alhora, havia obert la porta a què les comunitats autònomes poguessin desenvolupar actuacions de rellevància exterior<sup>160</sup>. Igualment, l'alt tribunal havia assenyalat que el procés d'integració europea era un fenomen jurídic i polític *sui generis*, que es projectava amb diverses peculiaritats sobre el bloc de constitucionalitat i que aquestes peculiaritats permetien considerar que no s'estava en el marc de les relacions internacionals, sinó en un camp molt més proper al dret intern, atès l'impacte de la integració en les competències autonòmiques<sup>161</sup>.

Aquest posicionament del Tribunal Constitucional permetia que l'estatut ampliés el seu camp d'actuació en l'àmbit de la projecció exterior de Catalunya, en especial, en l'àmbit de la participació en els afers europeus.

---

<sup>160</sup> STC 80/1983.

<sup>161</sup> STC 165/1994.



L'estatut havia de determinar amb major claredat tots aquests conceptes, molt especialment els que feien referència a la política exterior. És per això que el redactat del nou estatut havia de reconèixer la capacitat de la Generalitat per a dur a terme a l'exterior diverses activitats de rellevància en el marc de les seves competències. A més d'aquest principi general, havia d'establir actuacions específiques sobre l'acció exterior i havia d'afirmar la capacitat de la Generalitat per establir organismes propis en altres països. Aquests organismes podien ser tant d'impuls general de l'acció exterior com de naturalesa sectorial, sempre que les actuacions no originessin obligacions davant els poders públics estrangers, ni tinguessin incidència en la política exterior de l'estat.

El nou estatut havia de preveure la participació de Catalunya en organitzacions internacionals que actuaven en àmbits on la Generalitat tenia competències pròpies o un interès específic, en especial en l'àmbit de la llengua i la cultura. Això es podia fer per mitjà de la designació directa de representants de la Generalitat, en cas que la normativa de l'organització internacional ho permetés, o mitjançant la participació a través de la delegació espanyola. No es va preveure la possibilitat de reconèixer a la Generalitat la capacitat de signar preacords internacionals que posteriorment fossin autoritzats per l'estat, atès que la constitució espanyola no preveia aquesta fórmula, que en canvi sí recollien altres països, com Alemanya.

El nou text també havia de recollir les relacions transfrontereres, coincidint l'element exterior determinat per la competència estatal vers les relacions internacionals i l'element material vinculat a les competències autonòmiques. Fins aleshores, era necessari que, amb caràcter previ, l'estat havia de concloure un tractat amb el país estranger o havia de donar la seva conformitat prèvia per donar cobertura a les actuacions de la

Generalitat. Amb la idea de superar aquest condicionament estatal, el nou redactat havia de considerar l'activitat transfronterera com a un àmbit inscrit en el dret comunitari, atès que per normativa comunitària, no es poden considerar relacions exteriors aquelles que es desenvolupen entre els països de la Unió Europea.

La conclusió de tractats internacionals no podia modificar la distribució competencial interna. Per completar les previsions estatutàries que estaven vigents fins aleshores, calia regular l'obligació d'informar a la Generalitat sobre els processos de conclusió de tractats internacionals, la possibilitat de sol·licitar la seva signatura a l'estat o la possibilitat d'intervenció de la Generalitat en la negociació.

El nou estatut havia de precisar, necessàriament, la capacitat de la Generalitat vers l'execució directa del dret comunitari en relació a les matèries de la seva pròpia competència. Aquesta previsió havia d'evitar que l'estat espanyol es veies legitimat de manera general a intervenir, impedit el desenvolupament directe de les directives comunitàries per part de la Generalitat. Igualment, no sols havia de regular la fase ascendent del dret comunitari, sinó també la fase descendent. Així, prenent com a punt de partida els principis democràtic i autonòmic, regulats a la constitució; s'establia el principi de participació efectiva de la Generalitat en els assumptes europeus que li afectessin. Els instruments per assolir això: la participació en el procés intern de formació de la voluntat estatal, la participació de Catalunya en les institucions europees i la participació directa de Catalunya en les institucions i òrgans de la Unió.

La participació de Catalunya en el procés de formació de la voluntat estatal es venia desenvolupant en la Conferència per a assumptes relacionats amb les Comunitats Europees i les conferències sectorials. Aquests

mecanismes tenien importants deficiències, atès que les conferències sectorials desenvolupaven una activitat irregular, alhora que les relacions de cooperació no es desenvolupaven de manera efectiva. La solució a aquestes problemàtiques no quedava resolta amb la reforma, atès que el màxim que podia recollir era l'obtenció d'informació per a poder conèixer el desenvolupament dels processos comunitaris, a través de la Comissió Bilateral Estat- Generalitat.

Vers la participació en les negociacions europees, el nou text havia de preveure que la presència de la Generalitat havia de ser la màxima que permetés en cada moment el dret comunitari als ens subestats. Això hauria de permetre que, en aplicació de l'article 203 del Tractat de la Comunitat Europea, el representant de rang ministerial, facultat per comprometre el govern, podria ser un representant de la Generalitat o d'altra comunitat autònoma i el reconeixement de la participació de la Generalitat en els comitès o grups de treball dels òrgans de la UE que s'ocupessin de matèries d'exclusiva competència de la Generalitat. Igualment, permetria la possibilitat de designar un representant català amb la representació permanent d'Espanya a la UE, integrat en aquest òrgan i competent en els sectors d'interès per a Catalunya. Finalment, l'estatut havia de preveure la participació de la Generalitat en el camp de la política regional i davant dels òrgans jurisdiccionals de la Unió Europea.

### **3.4.- LA SENTÈNCIA 31/2010 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE L'ESTATUT DE 2006**

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya, després dels tràmits parlamentaris a les Corts Generals i de ser referendat pel poble català, va ser publicat en el BOE el dia 20 de juliol de 2006, entrant en vigor vint dies després.

Es van presentar, en aplicació de la Llei Orgànica 2/1979, set recursos o l'hora que va haver una gran campanya mediàtica fora de Catalunya per recollir signatures en contra de l'Estatut. Un dels recursos va ser presentat per 50 parlamentaris del PP i afectava a quasi tot el text estatutari, tret d'algunes disposicions en matèria institucional. Un segon, va ser presentat pel Defensor del Poble, que es referia no tan sols a les competències pròpies o a les del Síndic de Greuges, sinó que incidia en temes com el poder de la Generalitat, el títol sobre els drets, el règim lingüístic, el poder judicial, l'assumpció de competències, les relacions Estat-Generalitat i el model de finançament. També, el govern de la Rioja va plantejar-ne un en referència a les competències en matèries d'aigües, denominacions d'origen, medi ambient i transport i disposicions sobre les relacions entre l'Estat i la Generalitat, mentre que el govern de Múrcia també va impugnar la competència en matèria d'aigües. Els governs de les Illes Balears, l'Aragó i la Comunitat Valenciana van impugnar les normes relatives a l'Arxiu de la Corona d'Aragó i, a més, el govern valencià va impugnar el finançament i la competència en matèria d'aigües.

La resolució dels diferents recursos va trigar aproximadament quatre anys, les raons van ser diverses i van posar al Tribunal Constitucional a la palestra política, de manera que inclús es va qüestionar la seva legitimitat. La polèmica va estar centrada, durant molt de temps, en la impossibilitat de renovar a quatre de dotze dels seus membres, que tenien el seu mandat vençut des de feia més de dos anys, per desacords entre el PSOE i el PP vers el nomenament dels seus relleus. No sols això, sinó que el Magistrat Pablo Pérez Tremps, considerat de la corda progressista, va ser apartat

de la resolució dels recursos plantejats, perquè havia fet informes sobre l'Estatut durant la seva redacció, per la qual cosa el PP en va demanar la recusació. Aquell episodi va deixar el ple en minoria progressista, que fins aleshores encara podia recórrer al vot de qualitat de la presidenta del ple. La reacció des de Catalunya va ser jugar a la mateixa carta que els populars i la Generalitat va presentar un recurs de súplica perquè també es recusés el magistrat conservador Jorge Rodríguez Zapata per uns fets semblants als de Pérez Tremps. Finalment però, el Constitucional va rebutjar el recurs i la majoria conservadora es va mantenir al Tribunal Constitucional. Aquest retard va fer que es plantejés la forma amb què se'ls designava: quatre, pel Congrés de Diputats; quatre, pel Senat, dos, pel govern espanyol i dos, pel Consell General del Poder Judicial. Sectors importants de la ciutadania i de la doctrina van qüestionar la seva imparcialitat, precisament per aquesta designació per part dels partits majoritaris.

Altra de les raons per qüestionar les resolucions d'inconstitucionalitat de l'estatut, van ser les filtracions de part de l'esborrany de la sentència, on es veien els diferents posicionaments dels dotze magistrats i es manifestava la possibilitat que l'estatut pogués ser declarat inconstitucional en aspectes fonamentals, a pesar d'haver estat aprovat pel Parlament de Catalunya, les Corts Generals i ser referendat per la ciutadania de Catalunya.

Finalment, una de les raons d'aquesta intranquil·litat sobre el futur de l'estatut, va ser l'incomprensible retard a dictar sentència, ateses les grans dificultats en posar-se d'acord els membres del tribunal. Van ser quatre anys de deliberacions, fins que es va poder dictar la sentència, amb què es van retallar 14 articles i van ser sotmesos a interpretació altres 27. L'aprovació de la sentència, realitzada en quatre blocs amb majories

variables, va ser possible després que la presidenta del Tribunal Constitucional, Maria Emilia Casas, introduís a última hora diverses modificacions en la seva ponència, amb l'objecte de poder tenir el vot favorable de diversos magistrats que, fins aleshores, eren reticents a l'aprovació del text tal com estava plantejat. El ple del Tribunal Constitucional va haver fer una votació per blocs: el Preàmbul va ser aprovat per sis vots contra quatre; els articles inconstitucionals, en què s'inclouïen modificacions de preceptes, va ser aprovat per vuit vots contra dos; els articles constitucionals van ser aprovats per sis vots contra quatre i una trentena d'articles sotmesos a interpretació, és a dir, sempre que s'interpretin en el sentit que estableix la ponència, van ser aprovats per sis vots contra quatre. Quatre magistrats del sector conservador, disconformes amb la sentència, van decidir redactar vots particulars.

La sentència 31/2010 es va dictar el dia 28 de juny i donava resposta al recurs d'inconstitucionalitat promogut per cinquanta parlamentaris del PP. Aquesta sentència no era la única que donava resposta als recursos d'inconstitucionalitat plantejats, ja que es van dictar altres sentències durant aquell any 2010:

- STC 46/2010, de 8 de setembre, recurs promogut per la Comunitat d'Aragó.
- STC 47/2010, de 8 de setembre, recurs promogut per la Comunitat de les Illes Balears
- STC 48/2010, de 9 de setembre, recurs promogut per la Comunitat Valenciana.
- STC 49/2010, de 29 de setembre, recurs promogut per la Comunitat de Múrcia.
- STC 137/2010, de 16 de desembre, recurs promogut pel Defensor del Poble.
- STC 138/2010, de 16 de desembre, recurs promogut per la Comunitat de la Rioja.

No obstant totes aquestes altres sentències, en realitat són tan sols remissions a la sentència 31/2010, de 28 de juny, on es planteja amb els

seus fonaments jurídics el posicionament del Tribunal Constitucional. En aquest punt, hem de dir que Catalunya sempre havia estat pionera a l'hora de les seves reivindicacions autonomistes i de redactar el seu estatut. Això va fer que moltes parts de l'estatut català fossin reproduïdes en reformes estatutàries d'altres comunitats autònomes. La idea era continuar amb allò que havia començat durant l'etapa de la transició, conegut popularment com *el café para todos*. La paradoxa va estar en què, mentre l'estatut català va ser declarat inconstitucional en determinades parts, alguns d'aquests articles estan actualment en vigor en altres estatuts, perquè ni PP, Defensor del Poble, o les altres comunitats van presentar-ne els recursos corresponents.

El recurs plantejat pel PP pretenia la declaració de inconstitucionalitat d'aproximadament 130 preceptes estatutaris, que afectaven a la quasi totalitat dels continguts substantius de l'estatut i a les parts més innovadores, tret d'algunes parts sobre organització institucional.

En un primer moment, va semblar que l'abast de la resolució era minsa, atès que es van produir 14 declaracions d'inconstitucionalitat i 27 interpretacions de conformitat. Una vegada analitzada la sentència amb deteniment, es va observar que les modificacions tenien un major calat, ja que la sentència anul·lava les pretensions catalanes en l'àmbit estatutari i trencava el pacte establert entre el Parlament de Catalunya i les Corts Generals, referendat pel poble català. Aquests acords entre les dos institucions parlamentàries eren, bàsicament, sis: el reconeixement de Catalunya com a nació i el reconeixement dels símbols nacionals catalans; l'establiment d'una declaració de drets, la consideració de rang estatutari del model lingüístic català, l'increment i la major garantia de les competències catalanes, un nou marc de relacions entre l'Estat i la

Generalitat i, finalment, un nou sistema de finançament amb suficiència de recursos, amb condicionants a la solidaritat interterritorial.

La Constitució Espanyola exigeix que la reforma estatutària es faci per mitjà d'una llei orgànica, amb un procediment especial, que precisa de l'acord de les Corts Generals i del Parlament de Catalunya, amb la ratificació del territori afectat. És sorprenent el fet que la sentència del Tribunal Constitucional no ho tingues en compte i es passés per alt aquest acord de voluntats de dues de les més altes institucions de l'estat, on resideix sobirania nacional, ni tampoc es tingues en compte la voluntat del poble català, manifestada en referèndum. És per això que van sortir nombroses veus qüestionant si la voluntat de dotze persones, per molt que fossin magistrats del Tribunal Constitucional, podien sostraure la voluntat tant del poble espanyol, manifestada a través dels seus representants, com del poble català.

Les modificacions que va fer la STC 31/2010 són, amb síntesi, les següents:

1.- La definició de Catalunya com a nació que es fa en el Preàmbul i els símbols de Catalunya, com són la bandera, la festa nacional i l'himne, regulats amb l'article 8, van ser declarats constitucionals. Sobre els símbols, el fonament jurídic 12 diu que

*[...] el término nacionales del artículo 8.1 EAC es conforme a la Constitución interpretado en el sentido que dicho término está exclusivamente referido, en su significado y utilización, a los símbolos de Cataluña, definida como nacionalidad (art. 1 EAC) e integrada en la indisoluble unidad de la nación española como establece el art. 2 CE [...]*

La inclusió del concepte de Catalunya com a nació en el Preàmbul, el sostreu d'eficàcia jurídica interpretativa, en devalua el reconeixement i és el mateix que passa vers l'expressió *la realitat nacional de Catalunya*. El mateix fonament planteja que Catalunya es pot interpretar com a nació,



entès això des de el punt de vista històric, ideològic o cultural, si bé, des de el punt de vista constitucional, la única nació sobirana és la nació espanyola.

2.- L'article 5 EAC fa referència als drets històrics i la sentència els declara constitucionals, sempre que s'interpretin segons el fonament jurídic 10, que diu:

*[...] el artículo 5 EAC no es contrario a la Constitución interpretado en el sentido de que su inciso "en los derechos históricos del pueblo catalán" no remite al contenido de la disposición adicional primera de la Constitución ni es fundamento jurídico propio del autogobierno de Cataluña al margen de la Constitución misma.*

3.- El tribunal considera constitucional la declaració de drets establerta amb el Títol I, si bé cal interpretar-la segons el fonament jurídic 16, que diu que no tots els drets estatutaris son drets subjectius, sinó que alguns en són mandats del legislador.

La sentència, amb el seu fonament jurídic 32, declara inconstitucional l'article 76.4 EAC, que deia que els dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries eren vinculants en relació als projectes de llei i a les proposicions de llei del Parlament que desenvolupin o afectin a drets reconeguts en l'estatut.

El fonament jurídic 27, en relació amb l'article 38.2 EAC diu que la previsió d'especialitats processals vers la garantia jurisdiccional del drets estatutaris hauran de ser regulades per lleis estatals.

4.- Els articles 6.1 i 35.1 EAC són els que estableixen el model lingüístic català, fins aleshores reconeguts en la legislació ordinària catalana, però no estatutàriament. El fonament jurídic 14 va declarar inconstitucional i nul l'incís "preferent" utilitzat en l'article 6.1 EAC amb l'argument que cal un

equilibri entre les dues llengües oficials afectades, sense perjudici de les mesures correctores adoptades pel legislador per revertir situacions històriques de desequilibri. Així, l'apartat 1 d'aquest article 6 EAC ha quedat de la manera següent:

*La llengua pròpia de Catalunya és el català. Com a tal, el català és la llengua d'ús normal de les administracions públiques i dels mitjans de comunicació públics de Catalunya, i és també la llengua normalment emprada com a vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament.*

El fonament jurídic 24 de la sentència, fa referència a la immersió lingüística en l'àmbit de l'ensenyament, en remetre a la STC 337/1994, que determina que el català és la llengua vehicular utilitzada a Catalunya, si bé ni aquesta sentència, ni la STC 31/2010 assenyalen l'abast concret que ha de tenir la llengua castellana en aquest model lingüístic, restant la seva determinació al legislador català.

L'apartat segon de l'article 6 EAC diu:

*[...] El català és la llengua oficial de Catalunya. També ho és la llengua oficial de l'Estat espanyol [...] no hi pot haver discriminació per l'ús de qualsevol de les dues llengües [...]*

La sentència declara que aquest precepte no és anticonstitucional sempre que s'interpreti segons el que estableix el fonament jurídic 14 b), que diu:

*[...] el artículo 6.2 EAC sería inconstitucional y nulo en su pretensión de imponer un deber de conocimiento del catalán equivalente en su sentido al que se desprende del deber constitucional de conocimiento del castellano. Ello no obstante, el precepto admite con naturalidad una interpretación distinta y conforme con la Constitución, toda vez que dirigiendo el precepto un mandato a los poderes públicos de Catalunya para que adopten “las medidas necesarias para facilitar [...] el cumplimiento de ese deber”, es evidente que solo puede tratarse de un deber “individualmente exigible” de conocimiento del catalán, es decir, de un deber de naturaleza distinta al que tiene por objeto el castellano de acuerdo con el artículo 3.1 CE (STC 82/1986, FJ 2). No hay aquí por tanto, contrapunto alguno a la facultad del poder público de la Generalitat de utilizar exclusivamente la lengua catalana en sus relaciones con los ciudadanos, que sería improcedente, sino que se trata, aquí sí, de la imposición de un deber individual y de obligado cumplimiento que tiene su lugar específico y propio en el ámbito de la educación, según resulta del artículo 35.2 EAC y en el de las relaciones de sujeción especial que vinculan a la Administración*

*catalana con sus funcionarios, obligados a dar satisfacción al derecho de opción lingüística reconocido en el artículo 33 EAC. Si el concreto régimen jurídico de ese deber individualizado y exigible es o no conforme con la Constitución habrá de verse en el momento de examinar la constitucionalidad de dichos preceptos, también objeto del presente recurso. Importa aquí únicamente, sin embargo, que, concebido como un deber de naturaleza distinta a que solo cabe predicar del castellano, esto es, como un deber que no es jurídicamente exigible con carácter generalizado, el deber de conocimiento del catalán, tiene por objeto propio que lo justifica como mandato y que permite interpretarlo conforme a la Constitución.*

5.- Els fonaments jurídics 57, 58 i 64 de la STC 31/2010 fan referència a l'extensió funcional i material de les competències autonòmiques i, indirectament, a les estatals. Fins aleshores, l'estatut establia amb els articles 110 a 112 l'extensió funcional de cada una de les competències i amb el capítol II del Títol IV, una relació detallada de les submatèries, dins de cada àmbit, assolides per la Generalitat. Aquests fonaments jurídics treuen a l'estatut d'aquestes tasques, ja que consideren que corresponen a la constitució i, al mateix temps, assenyala que la delimitació de les previsions competencials correspon al Tribunal Constitucional. També, estableixen que, si els estatuts determinen l'extensió funcional i material dels límits competencials, aquesta manifestació té tan sols un caràcter descriptiu.

Analitzant els fonaments jurídics 59, 60 i 61 observem que es declaren constitucionals les competències exclusives establertes amb l'article 110 EAC, si bé es manifesta que les potestats legislatives, reglamentaries i executives no es podran desenvolupar si incideixen en l'exercici de les competències estatals derivades de l'article 149.1 CE, de manera que la denominació d'exclusivitat tenen tan sols un caràcter descriptiu.

La interpretació de l'article 112 EAC, que fa referència a les competències executives, el declara constitucional, sempre que s'interpreti en els termes del fonament jurídic 61 que diu:

*[...] solo entendida en esta concreta dimensión, la potestad reglamentaria a que se refiere el artículo 112 EAC, limitado a la emancipación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica, no perjudica a la constitucionalidad del artículo 112 EAC.*

6.- L'estructura autonòmica i les relacions institucionals de la Generalitat venien regulades en diversos articles de l'estatut; ens referim, fonamentalment, al règim local, regulat amb el Capítol VI del Títol II i els articles 151 i 160 EAC; el Consell de Justícia de Catalunya, establert en els articles 97 a 100 EAC; la participació de la Generalitat en la designació dels membres d'òrgans constitucionals, establerta a l'article 180 EAC; la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, regulada amb l'article 183 EAC i la participació de la Generalitat en els afers de la UE, establerta en el Capítol II del Títol V EAC.

La sentència confirma la constitucionalitat de la Comissió Bilateral amb els fonaments jurídics 115 i 116, establint el marc general de col·laboració voluntària entre governs. El fonament jurídic 115 de la sentència diu:

*[...] la calificación que el artículo 183.1 EAC efectúa de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado como marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat y del Estado, no es contraria a la Constitución interpretada en el sentido de que no excluye otros marcos de relación, ni otorga a dicha Comisión función distinta de la cooperación voluntaria en el ámbito de las competencias de ambos Gobiernos, que son indisponibles. En consecuencia, el alcance de la participación y de la colaboración en el ejercicio de las competencias estatales, previstas en el apartado 1 a) del artículo 183 EAC, no vulnera la Constitución, ya que no impide ni menoscaba el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias.*

La sentència també proclama la constitucionalitat de la participació en els afers europeus amb els fonaments jurídics 107 a 200 que analitzarem posteriorment.

Vers la regulació del règim local, la sentència en els fonaments jurídics 36, 37, 94 i 100, segueix amb els mateixos criteris constitucionals existents

prèviament, de manera que ratifica el caràcter *bifront* i l'atribució a l'estat de la garantia de l'autonomia local per mitjà de l'exercici de la seva competència bàsica. Aquests fonaments jurídics tanquen les aspiracions catalanes relatives a un nou sistema local.

El Consell de Justícia de Catalunya, en tant que òrgan desconcentrat del Consell General del Poder Judicial és declarat inconstitucional en els fonaments jurídics 47 a 49 de la sentència, ja que considera que la seva regulació correspon a la llei orgànica del Poder Judicial. També pel que fa referència a la participació de la Generalitat en els procediments de designació dels membres del Tribunal Constitucional i del Consell General del Poder Judicial, el fonament jurídic 113, estableix una intenció de col·laboració, però en cap cas és un mandat que hagi de ser desenvolupat per la legislació estatal.

7.- El sistema del finançament venia regulat en l'estatut en les disposicions addicionals vuitena, novena i desena, així com en els apartats 3 i 5 de l'article 206.

El Fonament 137 de la sentència admet la constitucionalitat de la cessió de determinats impostos a la Generalitat i el percentatge de cessió del seu respecte rendiment, però ho interpreta restrictivament, traient-li valor normatiu.

El Fonament 134 fa referència a la solidaritat interterritorial i declara inconstitucional el requisit de l'esforç fiscal similar en considerar que és una matèria competència de l'estat i que, per tant, no ha de ser regulada per mitjà de l'estatut. Aquest posicionament de l'Alt Tribunal, segueix la línia jurisprudencial existent amb anterioritat en matèria de finançament autonòmic i estableix que és la constitució la que ha d'establir el sistema

amb què les decisions sobre recursos i solidaritat les ha de prendre l'estat, sempre en un marc de cooperació i coordinació. Ens estem referint a la interpretació constitucional que es fa en el marc de la Llei Orgànica 8/1980, de 22 de setembre de finançament de les comunitats autònomes. Aquesta interpretació, remetent a la jurisprudència anterior, va trencar les possibilitats de redefinir el sistema de fonts en matèria de finançament autonòmic.

Barceló i Vintró<sup>162</sup> consideren que la STC 31/2010 incideix negativament en tots els objectius de la reforma estatutària. Aquesta incidència negativa afecta principalment l'àmbit competencial, en determinats elements de l'articulació Generalitat-Estat i en el sistema de finançament, si bé l'Acord de Finançament Autonòmic de 2009 va permetre recollir algunes previsions estatutàries. Segueixen afirmant que els pronunciaments en matèria lingüística han estat posteriorment interpretats pel poder judicial i, a tall d'exemple, fan referència a les sentències del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 25 d'octubre de 2010 i del Tribunal Suprem de 9, 13 i 16 de desembre de 2010, que van ser les primeres que van començar a alterar el model lingüístic català. Igualment, aquesta sentència, contrariant les expectatives generades per la STC 247/2007 va invalidar en molt bona mesura els Estatuts com a instrument normatiu per a l'aprofundiment de l'autogovern.

Quant als efectes pràctics, es manté, en línies generals, el nivell anterior a la reforma, amb algunes petites modificacions, com la inclusió dels drets estatutaris; les precisions en determinades matèries competencials i, en espacial, en matèria de immigració, inspecció de treball i transport, en el

---

<sup>162</sup> BARCELÓ, M. i VINTRÓ J. (ed): *Dret Públic de Catalunya*. Pàg. 110 i 111.  
326

marc de la relació bilateral i en la participació i en els afers de la Unió Europea.

### **3.5.- EL MARC JURÍDIC ESTATUTARI QUANT A ACCIÓ EXTERIOR EN EL MARC DE LA SENTÈNCIA 31/2010**

El Capítol II del Títol V de l'estatut porta per títol *De les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea*. Es van impugnar els articles 184, 185.1, 186, 187.1, 2 y 3, 188, 189.2 y 3 i 191 (antecedents 107 a 113 que recullen les posicions de totes les parts en el procediment). La STC 31/2010 declara constitucional aquest capítol en base als següents fonament jurídics:

#### 1.- L'article 184 EAC

Conté una disposició general que diu:

*[...] La Generalitat participa en els termes que estableix 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.*

Posició de les parts:

L'antecedent 107 diu que els recurrents consideren que aquest article contempla d'una manera molt amplia la participació de la Generalitat en els assumptes de la Unió Europea, fent servir com a criteri de connexió l'expressió "interessos de Catalunya", com una cosa diferent a les competències que corresponen a la comunitat autònoma.

L'advocat de l'estat diu que la participació de la Generalitat en les relacions amb la UE es limita als *termes que estableixen el present Estatut i la legislació de l'Estat*, determinació que afectaria al sentit de tots els enunciats que segueixen. És a dir, és l'estatut que habilita, de manera general, aquesta participació, en la mesura amb què afecti les seves

competències, sempre i quan no sobrepassi allò que estableix la legislació estatal. Igualment, vers la paraula “interessos” diu que no s’ha de utilitzar de manera diferent de les competències, atès que el Tribunal Constitucional en les seves primeres sentències (STC 4/1981, de 2 de febrer; 25/1981, de 14 de juliol), ja va fer coincidir ambdós conceptes. Una cosa diferent, és que l’extensió de les competències assumides, portin a una més freqüent i més intensa forma de participació, però les qüestions pràctiques relatives als termes, formes i condicions d’aquella participació són alienes a l’estricta habilitació estatutària, en tant que queda sotmesa per l’estatut a la legislació estatal. En aquest marc es trobaria implícit el fet que la participació de la Generalitat no podrà ser un obstacle per a que l’estat faci un desplegament de la seva tasca i seran els òrgans d’aquet els que disciplinin aquesta qüestió en la mesura de les possibilitats, circumstàncies i oportunitats de manera operativa.

El govern de la Generalitat diu que la participació de les comunitats autònomes en les institucions europees no afecta a la competència estatal vers les relacions internacionals i que aquesta participació està reconeguda per la jurisprudència, tal com ho assenyala la STC 165/1994, de 26 de maig, així com s’ha reconegut vers la participació en organitzacions internacionals amb la STC 252/1988, de 20 de desembre. És per això que s’hauria de reconèixer, tant pel que fa a l’execució del dret europeu, com pel que fa a la participació en la fase ascendent o de formació de la voluntat de l’estat, ja que seria una manera de compensar la pèrdua de capacitat per a determinar polítiques pròpies, com a conseqüència de la incorporació a la UE, i de restablir l’ordre constitucional de distribució de poders. Quant a la participació de la Generalitat en els afers europeus, ja ve reconegut en la llei 2/1997, de 13 de març, amb què es regula la Conferència d’Assumptes Relacionats amb les Comunitats Europees (CARCE), de caràcter multilateral i compatible amb l’existència



d'altres instruments bilaterals. L'estatut no ha de pretendre substituir el marc multilateral de relació, sinó articular un sistema de relacions en aquelles matèries que afectin a les competències i interessos de la Generalitat i que es canalitzaran per mitjà dels òrgans de cooperació multilateral o bilateral.

El Parlament català manifesta que l'objecció del recurs no té fonament atès que el propi art. 137 CE senyala que la autonomia reconeguda a las comunitats autònomes es vincula a la gestió dels seus respectius interessos, i així ho ha entès també la jurisprudència (STC 25/1981, de 14 de juliol).

El fonament jurídic 118 diu:

*Los Diputados recurrentes fundan su pretensión impugnatoria, como se ha dejado constancia en el antecedente 107 de esta Sentencia, donde también se recogen las posiciones de las demás partes, en que el precepto contempla de una manera excesivamente amplia la participación de la Generalitat en los asuntos relacionados con la Unión Europea, al utilizar como criterio de conexión, además de el de las competencias autonómicas, los «intereses de Cataluña», noción esta última, a su juicio, distinta y de mayor amplitud que la de competencias de la Comunidad Autónoma, lo que desborda el marco constitucional. Es de advertir, en primer término, la generalidad del motivo impugnatorio, en el que ni siquiera se cita la vulneración de precepto constitucional alguno reveladora de ese denunciado desbordamiento constitucional. En segundo término, ha de resaltarse que en puridad los recurrentes tampoco cuestionan la participación de la Generalitat en los asuntos relacionados con la Unión Europea, sino más limitadamente su alcance o extensión sobre la genérica e indeterminada argumentación de que el art. 184 EAC emplea la expresión «intereses de Cataluña», que consideran distinta y más amplia que la de «las competencias que la misma tiene atribuidas». La noción de «intereses» con la perspectiva de la organización territorial del Estado no sólo no es inapropiada, sino absolutamente irreprochable en términos constitucionales, como revela la simple lectura del art. 137 CE, y además, como el Abogado del Estado pone de manifiesto en su escrito de alegaciones, este Tribunal ha vinculado las nociones de intereses y competencias de las Comunidades Autónomas, al enmarcar aquéllas las competencias y definir éstas, a su vez, los intereses (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3; 25/1981, de 14 de julio, FJ 3), lo que revela la interrelación entre el ámbito competencial y los intereses de las Comunidades Autónomas.*

*Aunque las consideraciones expuestas son por sí mismas suficientes para desestimar la impugnación de los recurrentes, es necesario advertir, de un lado, la condición del art. 184 EAC de disposición general del capítulo II, por lo que debe tenerse presente al enjuiciar el resto de los artículos que forman parte de este capítulo. De otro, que la participación de la Generalitat en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o intereses de Cataluña tendrá lugar «en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación del Estado». Ello supone que, al margen de las genéricas previsiones del Estatuto sobre dicha participación contenidas en los preceptos que forman parte de aquel Capítulo, a algunas de las cuales nos referiremos con ocasión de su impugnación, es a la legislación del Estado a la que corresponde libremente determinar los concretos supuestos, términos, formas y condiciones de esa participación (conforme a lo ya señalado en los fundamentos jurídicos 111 y 115).*

*Ha de ser desestimada, por lo tanto, la impugnación del art. 184 EAC.*

## **2.- L'article 185 EAC**

Aquest article, que porta per títol *La participació en els tractats de la Unió Europea*, diu:

- 1. La Generalitat ha d'ésser informada pel Govern de l'Estat de les iniciatives de revisió e 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.*
- 2. 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.*

Posició de les parts:

Els recurrents plantegen a l'antecedent 108, que l'apartat primer atorga a la Generalitat un dret d'informació amb caràcter imperatiu en la revisió dels tractats de la Unió, sense establir un vincle de connexió amb les competències de la comunitat autònoma i sense incidir en la formació de la voluntat de l'estat en les relacions internacionals, ja que si es fes, infringiria els articles 140.1.3, 93 i següents de la constitució.

L'advocat de l'Estat admet que el precepte inclou una modesta mesura d'informació a la Generalitat i la possibilitat que els seus òrgans formulin observacions en matèria de revisió dels Tractats de la Unió Europea. L'argumentació de la demanda no seria acceptable, perquè correspon a l'Estat la seva subscripció o revisió i es concep com una forma de participació. La competència receptora d'aquesta informació no ha de derivar en una altra de major calat de la que realment ofereix la seva pròpia i originària formulació.

El govern de la Generalitat diu que l'estatut contempla dos nivells per a la seva participació en els assumptes europeus. El primer es correspon amb el dret de rebre informació, que no està directament vinculat amb l'exercici de les competències i es formula com un principi general de col·laboració entre els poders públics. Un segon nivell, es aquell amb què la participació és més intensa i té per finalitat incidir en la formació de les posicions de l'Estat.

El Parlament de Catalunya afirma que es tractaria d'un dret a ser informat i a formular observacions, sense que comporti el reconeixement de participació en la presa de decisions comunitàries.

El fonament Jurídic 119 diu:

*El art. 185.1 EAC dispone que «la Generalitat debe ser informada por el Gobierno del Estado de las iniciativas de revisión de los tratados de la Unión Europea y de los procesos de suscripción y ratificación subsiguientes. El Gobierno de la Generalitat y el Parlamento deben dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales las observaciones que estimen pertinentes a tal efecto».*

*Las razones en las que se funda la impugnación del precepto y las posiciones de las demás partes han quedado recogidas en el antecedente 108. Su enjuiciamiento debe partir del reconocimiento, ya puesto de manifiesto por este Tribunal, de que las Comunidades Autónomas, en cuanto titulares de una autonomía política para la gestión de sus intereses, se hallan directamente interesadas en la actividad que llevan a cabo las Comunidades Europeas (STC*

165/1994, de 26 de mayo, FJ 4). Pues bien, en este contexto, el precepto que ahora nos ocupa recoge una medida de información general a la Generalitat por parte del Gobierno del Estado de las iniciativas de revisión, suscripción y ratificación de los tratados de la Unión Europea y la facultad de que el Gobierno y el Parlamento de Cataluña puedan formular al Gobierno y a las Cortes Generales las observaciones que estimen pertinentes al efecto, que claramente se perfilan, una y otra, como manifestaciones del principio de cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en asuntos, como los europeos, en que resultan especialmente afectados las competencias y los intereses autonómicos.

Por lo demás, como este Tribunal ha afirmado reiteradamente, aunque el *ius contrahendi* es una competencia exclusiva del Estado en virtud del art. 149.1.3 CE, nuestra Constitución no impide que la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se proyecte en relación con los tratados internacionales, condición de la que participan los tratados de la Unión Europea. Así, hemos admitido que las Comunidades Autónomas puedan ejercer ciertas facultades limitadas respecto al proceso de elaboración de los tratados (capacidad de instar su celebración, recepción de información, entre otras) siempre que no pongan en cuestión las competencias del Estado para su celebración y formalización (STC 137/1989, de 20 de julio, FJ 4). El precepto ahora examinado responde, como ya se ha dicho más atrás, al mismo criterio, ya que los derechos a la información y a presentar observaciones que en él se recogen están desprovistos de efectos lesivos para la competencia estatal derivada del art. 149.1.3 CE (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 8) y, de acuerdo con la previsión del art. 184 EAC, la participación de la Generalitat se vincula a que se encuentren implicados las competencias o los intereses de Cataluña. Ni el contenido del precepto penetra en la reserva estatal del art. 149.1.3 CE, pues, exclusivamente al Estado compete la revisión, suscripción y ratificación de los tratados de la Unión Europea, ni cabe vislumbrar vulneración alguna del art. 93 CE, fundamento último de nuestra incorporación al proceso de integración europea y de nuestra vinculación al Derecho comunitario, al que in extenso nos hemos referido en la Declaración 1/2004, de 13 de diciembre.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 185.1 EAC.

### 3.- L'article 186 EAC

L'article porta per títol *Participació en la formació de les posicions de l'Estat*

i diu:

1. *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.*

2. *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.*
3. *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 iniciativa europees poden derivar conseqüències financeres o administratives especialment rellevants per a Catalunya. En altres casos, aquesta posició ha d'esser escoltada per l'Estat.*
4. *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.*

#### Posició de les parts:

L'antecedent 109 diu que els recurrents, vers l'apartat primer de l'article 186 EAC, consideren que no s'especifica quin mena de participació ha de tenir la Generalitat en la formació de la voluntat de l'Estat davant de la UE i davant del Consell de Ministres i tampoc especifica quin és la legislació sobre la matèria que s'hauria d'aplicar, si bé, diu que haurà de ser la legislació estatal i de general i multilateral aplicació.

Vers l'apartat segon, els recurrents diuen que s'imposa una participació bilateral en els assumptes europeus que afectin exclusivament a la Generalitat. L'apartat tercer, a més, qualifica la posició expressada per la Generalitat com a "determinant" per a la formació de la voluntat de l'estat si aquesta afecta a competències exclusives de la comunitat autònoma i si de la iniciativa o proposta comunitària resultin conseqüències financeres o administratives especialment rellevants per a la Generalitat, disposant que en un altre cas, la posició autonòmica seria escoltada per l'Estat. Vers aquest punt els actors es remeten a la impugnació de la Disposició Addicional Segona.

Finalment, vers l'apartat quart, diuen que el precepte imposa a l'Estat una obligació d'informació vers a iniciatives i propostes presentades davant la Unió, al·legant en el recurs que el fet que l'estatut estableixi un deure estatal és incompatible amb la competència estatal per a la regulació amb caràcter general de les seves actuacions davant la Unió Europea.

L'advocat de l'estat manifesta que la participació de la Generalitat ha de ser la de contribuir a la formació de les posicions de l'estat en l'àmbit exterior, sempre que afectin a uns interessos reconeguts com a propis i exclusius en la legislació interna. Seria diferent que aquesta defensa del interessos propis s'hagi de subordinar al generals i calgui coordinar-los per l'Estat com a responsable del conjunt de la nació. És a dir, que aquest apartat es justifica per la titularitat de competències autonòmiques, però no s'entén com a bilateral, atès que haurà altres comunitats amb competències idèntiques o similars que també poden tenir interès amb aquesta forma de participació. Amb relació a l'apartat segon d'aquest article 186 EAC, manifesta que també hi ha una manca de referència vers la legislació aplicable, a pesar que imposa una participació bilateral en els assumptes europeus que afectin exclusivament a la Generalitat.

Vers el concepte de bilateralitat, manifesta que l'assumpte podria afectar exclusivament a un territori d'una manera indeterminada, sense una connexió clara amb competències concretes, i és més que previsible també que, de justificar-se la bilateralitat en alguna competència, altres comunitats autònomes n'estarien interessades, d'on resultaria eliminat el pressupost explícitament previst en la norma de l'exclusivitat de l'afectació i amb ell eliminada paral·lelament la possibilitat mateixa de la bilateralitat. L'advocat de l'estat diu que l'apartat tercer no es podria entendre aïlladament d'allò que s'estipula en la Disposició Addicional Segona, on el

caràcter determinant de la posició de la Generalitat queda degudament concretat en preveure la substitució pràctica dels seus potencials efectes per un deure de motivació o justificació davant la Comissió Bilateral Generalitat-Estat.

Finalment, l'apartat quart imposa a l'estat una obligació d'informació vers a iniciatives i propostes presentades davant la Unió i a unes facultats dels òrgans autonòmics a formular observacions i propostes. Seguidament assenyala que l'acció informativa vers les comunitats autònomes de les activitats i propostes de les institucions europees que puguin afectar a les competències autonòmiques es regulava amb la resolució de la Secretaria d'Estat de Cooperació Territorial, de 28 de febrer de 2005 com funció específica de la Conselleria pels Assumptes Autonòmics. Aquest organisme, adscrit a la representació permanent d'Espanya davant la Unió Europea, està integrat per funcionaris proposats per les comunitats autònomes. D'aquesta manera l'estatut vindria a incorporar al seu text regles i procediments preexistents a la seva entrada en vigor.

El Govern de la Generalitat al·lega que aquest precepte fa referència al segon dels nivells abans identificats en defensar la constitucionalitat de l'article 185 i preveu l'existència de canals multilaterals, ja que l'àmbit d'afectació podria no ser específic de Catalunya. No obstant això, pels casos que afectin, exclusivament, a aquesta comunitat, la participació tindrà caràcter bilateral, atenent al criteri d'especificitat, ja reconegut amb la llei 2/1997. Igualment, diu que aquest apartat es limita a establir principis informadors de la participació i que el seu desenvolupament correspon al legislador estatal. Només quan la posició estatal afecti a competències exclusives de la Generalitat, o quan d'aquella se'n puguin derivar conseqüències administratives o financeres especialment rellevants, s'estableix que la posició de la Generalitat serà determinant i, amb

l'aplicació de la Disposició Addicional Segona, suposaria per a l'estat l'obligació de motivar l'aparcament de la posició defensada per la Generalitat. La posició del Parlament està en la mateixa línia que la del govern de la Generalitat.

El fonament jurídic 120 diu:

*El art. 186 EAC, ha sido impugnado en sus cuatro apartados. El apartado 1 dispone que «la Generalitat participa en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea, especialmente ante el Consejo de Ministros, en los asuntos relativos a las competencias o a los intereses de Cataluña, en los términos que establecen el Estatuto y la legislación sobre esta materia.» Las tachas de inconstitucionalidad que en la demanda se dirigen a este apartado se circunscriben, por un lado, al igual que los recurrentes ya sostuvieron en relación con el art. 184 EAC, a que la participación de la Generalitat se desborda al extenderla, además de a las competencias, a los asuntos relativos a los intereses de Cataluña, y, por otro, a que la Generalitat no puede atribuirse una participación unilateral en la formación de las posiciones del Estado, sin explicitar, además, que «la legislación sobre esta materia» ha de ser, en todo caso, la normativa estatal. Ninguno de los reproches puede prosperar. En cuanto al posible desbordamiento constitucional por el empleo de la noción de intereses, hemos de remitirnos, a fin de evitar reiteraciones innecesarias, a lo ya dicho en relación con el art. 184 EAC. Por lo demás, el precepto prevé la participación de la Generalitat en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea respecto a asuntos relacionados, como no podía ser de otro modo, con las competencias o los intereses de la Cataluña, lo que obviamente no supone ni puede significar que se atribuya la Comunidad Autónoma una participación unilateral en la formación de dichas posiciones, excluyente de la participación de otras Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las competencias o intereses de éstas. Más aún, hemos dicho que cuando el Estado asuma compromisos con la Unión Europea debe contar con el máximo consenso posible de las Comunidades Autónomas (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 10). En fin, la participación a la que se refiere el art. 186.1 EAC ha de tener lugar en los términos que se establecen en el propio Estatuto de Autonomía y en la legislación sobre la materia, que no puede ser otra que la que el Estado establezca al amparo de las diferentes competencias que le atribuye el art. 149.1 CE y que se corresponden con las diferentes políticas comunitarias, al tratarse, precisamente, del proceso de formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea.*

*La inconstitucionalidad del art. 186.2 EAC estribaría, en opinión de los recurrentes, en que impone la participación bilateral de la Generalitat en asuntos europeos que le afecten exclusivamente sin que siquiera se haga referencia a la legislación estatal sobre esta materia. El primer inciso del apartado ahora cuestionado establece la participación de la*



*Generalitat «de forma bilateral en la formación de las posiciones del Estado en los asuntos europeos que le afecten exclusivamente». Y en su segundo inciso dispone que, «[e]n los demás casos, la participación se realiza en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan». El precepto enuncia de manera general y abstracta la forma y los procedimientos a través de los que se articula la participación de la Generalitat en la formación de las posiciones del Estado atendiendo al criterio de que los asuntos europeos le afectan o no exclusivamente, tratándose en el primer caso de una participación de forma bilateral y llevándose a cabo en el segundo a través de procedimientos multilaterales. En principio, no puede formularse ninguna objeción constitucional a que en el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, se recoja, con la generalidad y abstracción con que lo hace el art. 186.2 EAC, una proclamación tan genérica sobre la forma de participación de ésta en el proceso de formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea en los asuntos que le afecten, atendiendo a los criterios de exclusividad o no de esa afectación, dada la relevancia de las actuaciones de las instituciones europeas en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas y el interés de éstas en dichas actuaciones, siendo evidentemente al legislador estatal a quien compete concretar los supuestos, términos, formas y condiciones de esa participación (fundamentos jurídicos 111 y 115).*

*Tampoco el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, es sede normativa impertinente para calificar de determinante la posición expresada por la Generalitat para la formación de la posición estatal «si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Cataluña». Dos condiciones que no son alternativas, o separables, sino acumulativas, es decir, que han de darse unidas necesariamente. De acuerdo con lo establecido en la disposición adicional segunda del Estatuto, a la que se remiten los actores al referirse al art. 186.3 EAC, y como ya hemos puesto de manifiesto con ocasión de su impugnación (fundamento jurídico 117), la posición de la Generalitat, pese a su definición como determinante, no vincula al Estado, que puede libremente acogerla o no, si bien debe motivar, en su caso, el no acogimiento de la posición autonómica ante la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, configurándose la exteriorización por el Estado de su discrepancia con aquella posición determinante como un mecanismo de colaboración y cooperación en un supuesto en el que resultan especialmente afectados las competencias y los intereses de la Comunidad Autónoma. Y, en fin, el carácter no vinculante de esta posición definida como determinante excluye la supuesta imposibilidad, a la que se alude en la demanda, de que el Estado pueda fijar y hacer valer su posición, en caso de que, generalizada esta previsión estatutaria, dos o más Comunidades Autónomas mantuviesen posiciones divergentes.*

*Concluye el art. 186 EAC con un apartado 4 en el que se establece que «el Estado informará a la Generalitat de forma completa y actualizada sobre las iniciativas y las propuestas presentadas ante la*

*Unión Europea. El Gobierno de la Generalitat y el Parlamento de Cataluña deben dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales, según proceda, las observaciones y las propuestas que estimen pertinentes sobre dichas iniciativas y propuestas.» Como ya hemos tenido ocasión de declarar en relación a una previsión similar contenida en el art. 185.1 EAC, el precepto recoge un mecanismo de información del Estado a la Generalitat y la facultad del Gobierno y del Parlamento de Cataluña de formular propuestas y observaciones que claramente se perfilan, uno y otra, como manifestaciones del principio de cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en asuntos, como los europeos, en que resultan especialmente afectados las competencias y los intereses autonómicos. Por lo demás, ninguna objeción cabe hacer, como venimos sosteniendo respecto a preceptos de similar tenor, a la inclusión de previsiones de esta índole en el Estatuto de Autonomía.*

*En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 186 EAC.*

#### 4.- L'article 187 EAC

Aquet article porta per títol *Participació en institucions i organismes europeus* i diu:

- 1. 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.*
- 2. La participació que estableix l'apartat 1, si es refereix a competències exclusives de la Generalitat, permet, mitjançant acord previ, exercir la representació i la presidència d'aquests òrgans, d'acord amb la normativa aplicable.*
- 3. 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.*
- 4. El Parlament pot establir relacions amb el Parlament Europeu en àmbits d'interès comú.*

Posició de les parts:

Els recurrents diuen, a l'antecedent 110, que els apartats primer, segon i tercer de l'article 187 EAC disposen que la Generalitat ha de participar en les delegacions espanyoles davant la UE que tractin assumptes de la competència legislativa de la Generalitat, podent, aquesta, exercir la

representació de l'estat i la presidència del òrgans comunitaris si les competències afectades fossin exclusives. Insisteixen en què l'estatut no és l'eina per a plantejar aquestes previsions, generant, a més, unes asimetries vers altres comunitats autònomes.

L'advocat de l'estat diu que la Generalitat pot participar en la designació de representants en el marc de la representació permanent de l'Estat davant la Unió. Pel que fa als dubtes vers a una possible "asimetria" en relació a altres comunitats autònomes, diu que tindrien més de predicció política que d'estricta dimensió jurídica, ja que el propi estatut parteix del reconeixement de l'estat com a última i definitiva font decisòria en aquest àmbit.

El Govern de la Generalitat diu que la normativa europea no és obstacle per al reconeixement de la participació contemplada amb el precepte, sempre que tingui lloc dins de la delegació estatal. Aquesta participació ja es reconeix, a més, en els acords adoptats el 9 de desembre de 2004, en el marc de la CARCE i des d'aleshores, s'ha fet efectiva en els consells de ministres i en els grups de treball del Consell. L'estatut es limitaria a incorporar aquesta participació, pel que no sembla justificat afirmar que suposi una vulneració de la competència exclusiva de l'estat en matèria de relacions internacionals. Tampoc seria correcte afirmar que s'atorga als representants de la Generalitat estatut diplomàtic, com demostra l'experiència existent a l'empara dels indicats acords de desembre de 2004. També es destaca que l'estatut es limita a recollir el principi de participació, remetent a les previsions que s'adoptin en el "marc normatiu" o convencional multilateral. Amb el mateix sentit que el govern de la Generalitat, es manifesta el Parlament català.

El fonament jurídic 121 diu:

*En relación con el art. 187 EAC, del que se impugnan únicamente sus tres primeros apartados, los recurrentes insisten una vez más en que el Estatuto no es sede normativa pertinente para tales previsiones, así como que con ellas se genera una notable asimetría entre las Comunidades Autónomas que podría dificultar su ordenada concurrencia en este terreno.*

*El art. 187.1 EAC dispone la participación de la Generalitat «en las delegaciones españolas ante la Unión Europea que traten de asuntos de la competencia legislativa de la propia Generalitat y especialmente ante el Consejo de Ministros y los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión». Por su parte, el apartado 2 establece que la participación prevista en el apartado anterior «cuando se refiera a las competencias exclusivas de la Generalitat permitirá, previo acuerdo, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, de acuerdo con la normativa aplicable». Y, en fin, en lo aquí interesa, según el apartado 3 «la Generalitat, de acuerdo con el Estado, participa en la designación de representantes en el marco de la representación permanente del mismo ante la Unión Europea».*

*No existe obstáculo, en principio, para que en el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, se recojan unas previsiones como las ahora impugnadas en las que se habilita con carácter general o, como las califican los propios recurrentes, en las que se hace una referencia genérica a la participación de la Comunidad Autónoma dentro de las delegaciones estatales en las instituciones y organismos europeos que se mencionan o a la participación en el proceso de designación de representantes en el marco de la representación permanente del Estado ante la Unión Europea, dado el interés de las Comunidades Autónomas en la actividad que lleven a cabo aquellas instituciones y organismos. Ahora bien, como resulta del tenor del art. 184 EAC, en su condición, a la que ya nos hemos referido, de disposición general del capítulo II del título V, que debe tenerse presente en todos los artículos que integran el referido capítulo, entre ellos el art. 187 EAC que ahora nos ocupa, y como también se desprende de las locuciones «de acuerdo con la normativa aplicable» y «de acuerdo con el Estado» de los apartados 2 y 3 del art. 187 EAC, es al Estado al que, en el ejercicio de la competencia reservada ex art. 149.1.3 CE, le corresponde determinar los concretos supuestos, términos, formas y condiciones de las participaciones indicadas en el precepto estatutario, participaciones que, además, no pueden privar al Estado de sus exclusivas facultades de decisión en este ámbito. Preservadas, pues, en todo caso estas facultades decisorias del Estado, se desvanecen, por sí, los reparos que ven en las previsiones del art. 187 EAC un impedimento a la ordenada concurrencia con otras Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía pudieran resultar de igual, similar o diverso contenido en esta materia.*

*Por lo demás, en relación con la participación de la Generalitat prevista en el art. 187.1 y 2 EAC, el precepto en modo alguno otorga al representante de la Generalitat un status diplomático, ni, teniendo lugar aquella participación siempre en el seno de las delegaciones españolas, cabe apreciar una vulneración del art. 149.1.3 CE porque*

*la Generalitat pueda ejercer, como se contempla en el art. 187.2 EAC, y, de acuerdo en todo caso con la normativa estatal, la representación y la presidencia españolas de los órganos europeos, a los que el precepto se refiere, esto es, por remisión al art. 187.1 EAC, los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión.*

*En virtud de las razones expuestas, ha de desestimarse la impugnación del art. 187.1, 2 y 3 EAC.*

## 5.- L'article 188 EAC

L'article, que porta per títol *Participació en el control dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat*, diu:

*El Parlament participa en els procediments de control els principis de subsidiarietat i de proporcionalitat que estableix el dret de la Unió Europea amb relació a les propostes legislatives europees si aquestes propostes afecten competències de la Generalitat.*

Posició de les parts:

Els recurrents diuen, a l'antecedent 111, que el control dels principis de proporcionalitat i subsidiarietat corresponen a l'estat i que l'article imposa la participació de la Generalitat, sense fer referència a la legislació estatal. Igualment, diu que s'hauria de regular, amb caràcter general, aquest tema quan vinguin imposats per la legislació europea.

L'advocat de l'estat diu que la participació s'haurà d'entendre de manera que no posi obstacles al desenvolupament àgil de l'estat amb el control d'aquests principis, mentre que l'establiment del Parlament com a òrgan de control podria originar dilacions pràctiques, però això no donaria pas a problemes tècnics i, en cap cas, constitucionals.

El govern de la Generalitat diu que l'article el que fa és establir la participació del Parlament de Catalunya, sense preveure les modalitats d'aquesta participació, ja que corresponen al legislador comunitari, sense

que això negui al legislador estatal la possibilitat d'intervenir en la regulació d'aquesta participació. El Parlament de Catalunya fa les mateixes al·legacions que el Govern.

El fonament jurídic 122 diu:

*El art. 188 EAC dispone que «el Parlamento participará en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando dichas propuestas afecten a competencias de la Generalitat.» Los Diputados recurrentes fundan su pretensión de declaración de la inconstitucionalidad del precepto en que en él no se hace mención expresa a la legislación del Estado que habrá de regular con carácter general aquellos procedimientos cuando vengan impuestos por la normativa europea. No impugnan, por tanto, la participación del Parlamento de Cataluña en los procedimientos a los que se refiere el precepto cuando se trate de propuestas legislativas que afecten a las competencias de la Generalitat. Ello así, admitida por los actores dicha participación, que resulta coherente, por lo demás, con el sistema constitucional de distribución territorial del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas, al venir determinada por la afectación de las competencias a la Generalitat, el precepto en su tenor ni cuestiona que al Estado le corresponda el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, al habilitar exclusivamente la participación del Parlamento de la Comunidad Autónoma en los procedimientos de control de estos principios, ni niega, como reconocen las representaciones del Gobierno y del Parlamento de Cataluña, la capacidad de intervención que en este ámbito ostenta el legislador estatal. Una vez más ha de recordarse que, de conformidad con el art. 184 EAC, precepto de cabecera del capítulo II del título V, y a cuyo alcance como disposición general del referido capítulo ya hemos aludido anteriormente, la participación de la Generalitat, prevista en el Estatuto, en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o intereses de Cataluña ha de tener lugar en los concretos términos que establezca la legislación del Estado (fundamentos jurídicos 111 y 115).*

*En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 188 EAC.*

## 6.- L'article 189 EAC

Aquest porta per títol *Desenvolupament i aplicació del dret europeu* i diu:

1. *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 estableix la Constitució i aquest Estatut.*

2. *Si l'execució del dret de la Unió Europea requereix l'adopció de mesures internes d'abast superior al territori de Catalunya que les comunitats autònomes competents no poden adoptar per mitjà de mecanismes de col·laboració o coordinació, l'Estat ha de consultar la Generalitat sobre aquestes circumstàncies abans que s'adoptin les dites mesures. La Generalitat ha de participar en els òrgans que adoptin aquestes mesures o, si aquesta participació no és possible, ha d'emetre un informe previ.*
3. *En el cas que la Unió Europea estableixi una legislació que substitueixi la normativa bàsica de l'Estat, la Generalitat pot adoptar la legislació de desenvolupament a partir de les normes europees.*

### Posició de les parts:

Els recurrents plantegen, a l'antecedent 112, que l'apartat segon de l'article 189 EAC supedita l'adopció de mesures per part de l'estat, per a l'execució del Dret europeu, a la prèvia consulta a la Generalitat, en cas que aquestes haguessin de tenir una extensió supraautonòmica i no poguessin ser adoptades per les comunitats autònomes mitjançant mecanismes de col·laboració, imposant-se la participació de la comunitat autònoma en els òrgans estatals que adopten aquestes mesures o, de no ser possible, exigint l'emissió d'un informe previ de la Generalitat.

L'advocat de l'estat manifesta, vers aquest segon apartat, que la competència d'adaptació del dret comunitari en un àmbit que vagi més enllà del territori de Catalunya és competència de l'estat i les mesures de col·laboració contemplades no impedirien l'exercici d'aquesta competència, atès que en última instància, limiten a la comunitat autònoma a una facultat de fer observacions, per mitjà d'un informe previ, tècnica de col·laboració que no pot ser considerada contrària a les titularitats competencials sobre les que es fa l'informe previ. Igualment, diu que d'una lectura ràpida es podria donar a entendre que la substitució de les bases estatals per la legislació europea permet, sempre i en qualsevol cas, el

desenvolupament exclusiu de la normativa europea per l'autonòmica, de forma que l'espai competencial constitucionalment atribuït a l'estat quedaria eliminat per al futur. No hauria raons de principi per a impedir que, a partir d'aquesta situació es desplegui la regla continguda a l'apartat primer que, en reconeixement de la reiterada jurisprudència, permet a les comunitats autònomes l'execució del dret comunitari. Ara bé, ha de quedar salvaguardada la competència estatal per a la promulgació de bases, que no podria resultar impossibilitada en el futur per una acció substitutòria del legislador europeu, de la mateixa manera que no quedaria impedita la promulgació de futures normes bàsiques, per modificacions que en el seu contingut o extensió, hagi pogut realitzar el mateix legislador estatal.

El govern de la Generalitat diu que el que fa el precepte és reiterar la doctrina establerta en les SSTC 252/1988, de 20 de desembre; 76/1991, de 11 d'abril i 33/2005, de 17 de febrer, a partir de les quals, tot i reconèixer que l'execució del dret comunitari no ha d'afectar al sistema intern de distribució de competències, s'admet en determinats casos, la intervenció estatal en àmbits de competència autonòmica, per a la millor utilització dels recursos i per a preservar la igualtat entre els eventuais beneficiaris, tal com assenyalen les SSTC 29/1994, de 27 de gener i 45/2001, de 15 de febrer. En aquests supòsits sembla necessari conciliar la competència autonòmica, amb la necessitat d'una actuació estatal, mitjançant la participació de la Generalitat en l'òrgan que adopti aquesta decisió, que incideix i afecta a un àmbit de les competències autonòmiques, o que es consulti a la Generalitat amb caràcter previ. Es tractaria d'assegurar la participació de la comunitat autònoma, a través d'instruments de col·laboració, com són el informe previ a l'adopció de la decisió o la presència en l'òrgan que adopti la decisió. Per la seva part, l'apartat tercer d'aquest article diu que en el cas que la legislació europea substitueixi la normativa bàsica de l'estat, la Generalitat podrà adoptar la legislació de



desenvolupament a partir d'aquella legislació. És a dir, que la Generalitat ha de poder dictar la normativa de desenvolupament del dret comunitari quan aquest substitueixi l'espai que, en les matèries compartides, correspon a la legislació bàsica estatal. La previsió es refereix als casos amb què, a pesar que la constitució reconeix la competència de l'estat per a determinar la normativa bàsica, aquesta ha estat establerta amb l'ordenament comunitari, i per això l'efecte no podria ser un altre que el desplaçament d'aquest legislador bàsic per la normativa comunitària.

El Parlament de Catalunya manifesta que l'article 189 EAC recull la jurisprudència vers l'aplicació del dret comunitari (entre altres SSTC 252/1988, de 20 de desembre; 236/1991, de 12 de desembre; 95/2002, de 25 d'abril; 33/2005, de 17 de febrer). La participació de la Generalitat en l'òrgan estatal que adopti les mesures o, en el seu defecte, l'emissió d'un informe previ per part de la mateixa Generalitat, en cap moment implicaria que el compliment de les obligacions de l'estat espanyol davant la UE depengui del criteri expressat per la Generalitat. És més, la previsió de l'apartat tercer de l'article 189 EAC seria coherent amb el criteri que l'execució del dret comunitari no ha suposar una redistribució interna de competències i, amb conseqüència, si la normativa comunitària es pot entendre com a substitutòria de la normativa bàsica estatal en un àmbit de competència compartida, l'emissió d'aquesta normativa portaria al desplaçament del legislador bàsic estatal.

El fonament jurídic 123 diu:

*Los Diputados recurrentes impugnan el art. 189.2 y 3 EAC, precepto que tiene por objeto, como indica su rúbrica, el desarrollo y aplicación del Derecho de la Unión Europea. El art. 189. 2 EAC dispone que «si la ejecución del derecho de la Unión Europea requiere la adopción de medidas internas de alcance superior al territorio de Cataluña que las Comunidades Autónomas competentes no pueden adoptar mediante mecanismos de colaboración o coordinación, el Estado debe consultar a la Generalitat sobre estas circunstancias antes de que se adopten*

*dichas medidas. La Generalitat debe participar en los órganos que adopten dichas medidas o, si esta participación no es posible, debe emitir un informe previo.» El precepto parte del reconocimiento de la competencia del Estado para la adopción de medidas internas en ejecución del Derecho europeo cuando aquéllas tengan un alcance superior al del territorio de Cataluña y las Comunidades Autónomas competentes no las puedan adoptar en sus respectivos ámbitos territoriales a través de mecanismos de colaboración y cooperación. Para estos casos, por incidir y afectar las medidas a adoptar por el Estado en las competencias autonómicas, el precepto se limita a contemplar unas medidas o instrumentos de colaboración –consulta a la Generalitat, su participación en los órganos estatales que deban adoptar aquellas medidas o, si esto no fuera posible, informe previo, pero no vinculante, de la Comunidad Autónoma– que ni impiden ni menoscaban el ejercicio de la competencia estatal. En todo caso, en cuanto a la posible participación en órganos estatales hemos de recordar, como pusimos de manifiesto en el fundamento jurídico 111 en relación con el art. 174.3 EAC, que dicha participación, que no puede producirse en órganos de carácter decisorio, ha de dejar a salvo la titularidad de las competencias estatales y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los órganos del Estado.*

*Por su parte, el art. 189.3 EAC dispone que «en caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Generalitat puede adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas.» De acuerdo con una reiterada y conocida doctrina constitucional (STC 148/1998, de 2 de julio, FJ 4), no existe razón alguna para objetar que la Comunidad Autónoma ejecute el Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias, tal como dispone con carácter general el art. 189.1 EAC, y, en consecuencia, tampoco, en principio, para que pueda adoptar, cuando ello sea posible, legislación de desarrollo a partir de una legislación europea que sustituya a la normativa básica del Estado en una materia. Ahora bien, una concepción constitucionalmente adecuada del precepto implica siempre la salvaguarda de la competencia básica del Estado en su caso concernida, que no resulta desplazada ni eliminada por la normativa europea, de modo que el Estado puede dictar futuras normas básicas en el ejercicio de una competencia constitucionalmente reservada, pues, como señala el Abogado del Estado, la sustitución de unas bases por el Derecho europeo no modifica constitutivamente la competencia constitucional estatal de emanación de bases.*

*En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 189.2 y 3 EAC.*

## 7.- L'Article 191 EAC

L'article, que porta per títol *Accions davant el Tribunal de Justícia*, diu:

1. *La Generalitat té accés al Tribunal de Justícia de la Unió Europea en els termes que estableix la normativa europea.*

2. *El Govern de la generalitat pot instar al 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. *La negativa del Govern de l'Estat a exercir les accions sol·licitades ha de ser motivada i ha d'esser comunicada immediatament a la Generalitat.*

### Posició de les parts:

Els recurrents manifesten, a l'Antecedent 113, que l'apartat primer de l'article 191 EAC imposa una regla de legitimació en els procediments davant del Tribunal de Justícia de la Unió Europea i, en aquest cas, es podria posar l'objecció que se substitueix una decisió que correspon al dret de la Unió, que no contempla la legitimació activa d'entitats estatals o divisions administratives que no siguin el propi Estat.

L'advocat de l'estat manifesta que aquesta objecció no té fonament, ja que no té com a pauta la constitució, sinó la legislació comunitària europea, pel que no s'aprecia l'encaix processal amb aquesta objecció en el marc d'un recurs d'inconstitucionalitat. Independentment d'això, l'estatut s'ajusta impecablement a la legislació europea en contemplar l'accés de la Generalitat de Catalunya al Tribunal de Justícia de la Unió Europea, subordinant-lo als "termes que s'estableixin en la normativa europea". És més, el mateix tribunal europeu ha reconegut legitimació a les entitats regionals, en virtut de l'article 230 TCE, quan, conforme amb l'ordenament intern, gaudeixen de personalitat jurídica (Sentència 11 de juliol de 1984, Commune Dufferdange, assumpte 222/83).

El govern de la Generalitat diu que aquest article no es pot interpretar com la imposició d'una regla processal que correspon al dret comunitari, sinó que és una previsió, i la seva efectivitat i contingut dependran de la normativa que aprovi la Unió Europea. En el mateix sentit que la Generalitat, es manifesta el Parlament de Catalunya.

## El fonament jurídic 124 diu:

*Los Diputados recurrentes impugnan el art. 191.1 EAC, precepto que prevé el acceso de la Generalitat al Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE), al entender que impone una regla de legitimación ante el TJCE que correspondería establecer al Derecho Comunitario.*

*El planteamiento de los recurrentes sería suficiente para desestimar el recurso en este punto, ya que, como recordamos en la STC 45/2001, de 15 de febrero, FJ 7, en los procesos constitucionales el Derecho comunitario no es, per se, canon o parámetro directo de constitucionalidad de los actos y disposiciones de los poderes públicos (STC 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4). En cualquier caso, la lectura del precepto permite afirmar que el art. 191.1 EAC, lejos de sortear las reglas de legitimación para acudir ante el TJCE establecidas por el Derecho Comunitario, se remite a ellas de forma clara y precisa, limitándose a reconocer el derecho de la Generalitat a acceder al TJCE en los casos en los que el Derecho comunitario lo permita, lo que, por lo demás, no pone de ningún modo en cuestión la legitimación que pudiera corresponder al Estado, así como la subordinación a la legislación del Estado que pudiera incidir en la posición de las Comunidades Autónomas ante cualquier institución comunitaria europea, dada la general invocación a la legislación estatal contenida en el art. 184 EAC.*

*Por las razones expuestas, procede desestimar la impugnación del art. 191.1 EAC.*

## 8.- El Capítol III del Títol V EAC

Aquest capítol regula *L'acció exterior de la Generalitat*.

### Posició de les parts:

Els recurrents, amb l'antecedent 114, recorden la competència exclusiva de l'estat en matèria de relacions internacionals (art. 149.1.3 CE) i la jurisprudència constitucional que ha limitat les facultats de les comunitats autònomes en matèria de projecció exterior, tal com fa la STC 165/1994, de 26 de maig.

## El fonament jurídic 125 diu:

*Los Diputados recurrentes inician la impugnación de los artículos del capítulo III, «Acción exterior de la Generalitat», del título V del Estatuto con cuestiones de alcance general, a la luz de la jurisprudencia constitucional (STC 165/1994, de 26 de mayo), sobre la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior y sobre el alcance de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE).*

*Dicha doctrina puede sintetizarse, a los efectos que aquí y ahora interesan, en los siguientes extremos: a) Las Comunidades Autónomas, como parte del ejercicio de sus competencias, puedan llevar a cabo actividades con proyección exterior, si bien con el límite de las reservas que la Constitución efectúa a favor del Estado y, en particular, de la reserva prevista en el art. 149.1.3 CE, que le confiere competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales. b) En la delimitación del alcance de la competencia exclusiva estatal del art. 149.1.3 CE es preciso tener en cuenta que no cabe identificar la materia relaciones internacionales con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aunque en todo caso han de quedar fuera de la actividad con proyección exterior de las Comunidades Autónomas las actuaciones comprendidas en el referido título competencial. c) Sin pretender una descripción exhaustiva de la reserva a favor del Estado del art. 149.1.3 CE, este Tribunal ha identificado como algunos de los elementos esenciales que conforman su contenido los relativos a la celebración de tratados (ius contrahendi), a la representación exterior del Estado (ius legationis), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado; en otras palabras, las relaciones internacionales objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional, lo que supone, necesariamente, que las actividades con proyección exterior que pueden llevar a cabo las Comunidades Autónomas deben entenderse limitadas a aquellas que no impliquen el ejercicio de un ius contrahendi, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a los poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales. Y, en fin, d) dentro de la competencia estatal se sitúa la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que corresponde en exclusiva al Estado (STC 165/1994, de 26 de mayo, FFJJ 5 y 6).*

## 9.- L'article 195 EAC

L'article porta per títol *Acords de col·laboració i diu:*

*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.*

#### Posició de les parts:

Els recurrents, amb l'Antecedent 114, diuen, vers aquest article, que només seria compatible amb la constitució si la facultat autonòmica per subscriure acords no afectés al *ius contrahendi* que correspon a l'estat, tal com va assenyalar la STC 137/1989, de 20 de juliol.

L'advocat de l'estat manifesta que no vulnera els articles 92, 93, 97 i 149.1.3 CE. El fonament jurídic continua dient que els acords de col·laboració a què es refereix el primer incís de l'article 195 tindran la seva projecció exterior per resultar el seu enunciat inclòs en el capítol dedicat a l'acció exterior de la Generalitat, però res ens indica que siguin exponents del *ius contrahendi*, ni que vagin a concertar-se amb poders públics estrangers, ni que originin obligacions o responsabilitats davant d'estats estrangers, ni que incideixin de manera condicionant en la política exterior de l'estat. Es tractaria de convenis de col·laboració, que tenen, ocasionalment, una projecció exterior, com podrien tenir-la internament i estan rigorosament condicionats al fet que hi hagi una confluència de voluntats i que es desenvolupi en l'àmbit de les seves competències. El segon incís seria un complement al primer i contempla la col·laboració dels òrgans de representació de l'estat a l'exterior, sent una mesura que res tindria a veure amb el *ius contrahendi* i respecta escrupolosament la unitat de representació de l'estat a l'exterior.

El govern de la Generalitat diu que, en un primer moment, el reconeixement i la regulació de l'acció exterior pràcticament no estava prevista en els estatuts d'autonomia. Ha estat el Tribunal Constitucional

qui ha afirmat que la dimensió exterior d'un assumpte no pot servir per a realitzar una interpretació expansiva de l'article 149.1.3 CE, ja que si així fos, es produiria una reordenació del sistema de distribució competencial (entre altres, STC 80/1993, de 8 de març). El mateix Tribunal Constitucional ha anat definint, tant en negatiu com en positiu, el contingut de la competència estatal, concloent que el títol de l'estat comprendria totes les activitats que impliquen el *ius contrahendi*, que originen obligacions immediates i actuals en front a poders públics estrangers, que incideixen en la política exterior de l'estat i, finalment, que comporten la representació exterior de l'estat, establint en la STC 165/1994, de 26 de maig, que les relacions internacionals són aquelles que estan regides pel Dret Internacional general a què es refereix l'article 96.1 CE i pels tractats i convenis en vigor per Espanya. És a dir, que el Tribunal Constitucional ha admès que les comunitats autònomes puguin dur a terme activitats en matèries de la seva competència, que tinguin rellevància externa, sempre que no suposi una ingerència en la política exterior de l'estat o comportin un condicionament de la mateixa. Així en la STC 165/1994 es reconeix que les activitats de les comunitats autònomes amb rellevància internacional, no poden ser considerades com una ingerència en el títol competencial de l'estat, sempre que guardin una connexió amb un àmbit competencial autonòmic i que aquestes activitats, no poden ser incloses, en cap d'aquests supòsits que integren el que constitucionalment s'ha delimitat com relació internacional, ni pertorben o condicionen la política exterior de l'estat. Partint d'aquesta distinció entre activitats relatives a les relacions internacionals i activitats amb rellevància internacional, no podria posar-se en dubte la constitucionalitat de la regulació que l'estatut conté d'aquesta mena d'activitats. Vers la col·laboració que han de mantenir els òrgans de l'Administració de l'Estat, es tracta d'una concreció del deure de col·laboració, derivat del principi de lleialtat institucional, reconegut per la

jurisprudència i expressat amb l'article 36.7 de la llei 6/1997, de 14 d'abril, d'Organització i Funcionament de l'Administració General de l'Estat.

El Parlament de Catalunya manifesta que la impugnació de l'article 195 té un caràcter preventiu i per això és causa d'inadmissibilitat. Una interpretació sistemàtica del precepte revelaria que l'acció exterior de la Generalitat ha de respectar la competència de l'estat en matèria de relacions exteriors. El suport estatal a les iniciatives d'acció estatal de la Generalitat, per la seva part, suposaria un compliment fidel del principi de lleialtat institucional conforme a la jurisprudència.

El fonament jurídic 126 diu:

*El art. 195 EAC, primero de los preceptos impugnados de este Capítulo, prevé que «la Generalitat, para la promoción de los intereses de Cataluña, puede suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias. A tal fin, los órganos de representación exterior del Estado prestarán el apoyo necesario a las iniciativas de la Generalitat».*

*Como se ha dejado constancia en el antecedente 114, en el que se recogen las posiciones de las partes, los recurrentes estiman que el precepto es compatible con la Constitución si se deja claro que no afecta al ius contrahendi que corresponde al Estado. Es de advertir, frente al planteamiento que se efectúa en la demanda, que el precepto no contiene en sí mismo nada que permita apreciar que se traspasen los límites antes referidos a las actividades con proyección exterior de las Comunidades Autónomas. En efecto, la facultad que se reconoce a la Generalitat para suscribir acuerdos de colaboración con proyección exterior se circunscribe siempre, según reza el propio precepto, al ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma y para la promoción de sus intereses. De la redacción del precepto en modo alguno cabe deducir que dicha facultad implique el ejercicio de un ius contrahendi, ni que origine obligaciones frente a poderes públicos extranjeros, ni que incida en la política exterior del Estado, ni, en fin, que genere responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales. Ámbitos estos reservados al Estado ex art. 149.1.3 CE y que la Comunidad Autónoma debe respetar en todo caso en el ejercicio de la facultad que le reconoce el art. 195 EAC. En este sentido, no puede dejar de reconocerse que el art. 193.1 EAC, precepto de cabecera del capítulo III de este título V, que no ha sido impugnado, prescribe que la acción en el exterior de la Generalitat se ejerce «respetando la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores».*



*De otra parte, el inciso final del precepto impugnado recoge una medida de cooperación de los órganos de representación exterior del Estado con las iniciativas de la Generalitat para la suscripción de los referidos acuerdos de colaboración, que se contrae a prestar el apoyo necesario a las mismas, cuyo enunciado, con la generalidad que se formula, cabe en el Estatuto de Autonomía en cuanto mecanismo de cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en un ámbito, el exterior, sobre el que puedan proyectarse, en los términos ya indicados que implican la coordinación del Estado, las actividades de aquella. Medida, por lo demás, ya contemplada en el art. 36.7 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, que prevé que la Administración General del Estado en el exterior, en cumplimiento de las funciones que tienen encomendadas y teniendo en cuenta los objetivos e intereses de la política exterior de España, colabore con todas las instituciones y organismos españoles que actúen en el exterior y en especial con las oficinas de las Comunidades Autónomas.*

*Por lo tanto, debe desestimarse la impugnación del art. 195 EAC.*

## 10.- L'article 198 EAC

Aquest article porta per títol *Participació en organismes internacionals*, diu:

*La Generalitat ha de participar en els organismes internacionals competents en matèries d'interès rellevant per a Catalunya, especialment la UNESCO i altres organismes de caràcter cultural, en la forma que estableixi la normativa corresponent.*

Posicionament de les parts:

Els recurrents afirmen, a l'Antecedent 115, que l'article disposa de manera molt àmplia la genèrica participació de la Generalitat en organismes internacionals competents en matèries d'interès rellevant per a Catalunya, que es podria entendre que implica l'atribució a la Generalitat de la condició de subjecte de Dret Internacional, amb infracció de la constitució i de la seva doctrina.

L'advocat de l'estat manifesta que una primera lectura ens fa pensar en la naturalesa generalista de l'article, però en realitat no ho es tant en l'ordre material de l'objecte d'aquesta participació, atès que es redueix a organismes de naturalesa cultural. Pel que fa als mecanismes i caràcter

de la participació, aquesta serà la que permetin tant la normativa internacional rectora de l'organització com l'estatal competent, segons l'article 149.1.3 CE. Per tant, l'article 198 EAC no seria atributiu, sense més, de la condició de subjecte de Dret Internacional. La participació que busca no tindria sinó un resultat de presència, influència o gestió, però sense definir ni prejudicar la seva forma, que serà la que estableixi la normativa a la que el mateix precepte remet.

El govern de la Generalitat manifesta que aquest precepte no atribueix a la Generalitat la condició de subjecte de Dret Internacional, atès que aquesta tan sols li pot ser reconeguda per la normativa internacional, reguladora dels organismes a què es refereix l'article 198 EAC. Només en els casos en què aquesta normativa prevegi la participació d'entitats subestamentals, serà possible la participació directa de la Generalitat de Catalunya. En el mateix sentit que el govern de la Generalitat, es manifesta el Parlament de Catalunya.

El fonament jurídic 127 diu:

*El reproche que los Diputados recurrentes dirigen al art. 198 EAC radica en que, a su juicio, la amplitud del precepto conlleva a atribuir a la Generalitat la condición de sujeto de Derecho internacional, lo que es contrario a la Constitución. En el antecedente 117 se recoge la posición de los actores y de las demás partes.*

*El precepto, como señala el Abogado del Estado, se circunscribe especialmente a la participación de la Generalitat en organismos internacionales de carácter cultural, como resulta de su propio tenor, según el cual «la Generalitat debe participar en los organismos internacionales competentes en materias de interés relevante para Cataluña, especialmente la UNESCO y otros organismos de carácter cultural, en la forma que establezca la normativa correspondiente». En todo caso la participación de la Generalitat, como resulta del inciso final, queda condicionada a lo que disponga la normativa correspondiente, esto es, tanto la del organismo internacional del que se trate como la que dicte el Estado en el ejercicio de la competencia que le reserva el art. 149.1.3 CE. Del enunciado del precepto no cabe deducir, en consecuencia, la atribución a la Generalitat de la condición de sujeto de Derecho internacional, cualidad que ex art. 149.1.3 CE*

*no cabe predicar de los entes territoriales dotados de autonomía política (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 5).*

*En consecuencia, por las razones expuestas, ha de ser desestimada la impugnación del art. 198 EAC.*

## 11.- L'article 199 EAC

L'article porta per títol *Coordinació de les accions exteriors*, diu:

*La Generalitat ha de impulsar i coordinar, en l'àmbit d les seves competències, les accions exteriors dels ens locals i dels organismes i altres ens públics de Catalunya, sense perjudici de l'autonomia que tinguin.*

Posició de les parts:

Els recurrents diuen, a l'Antecedent 116, que l'article 199 EAC disposa d'un deure d'impuls i de coordinació de les accions exteriors dels ens locals per part de la Generalitat que vulnera l'autonomia local en els termes al·legats en impugnar els títols II i IV de l'estatut.

L'advocat de l'estat manifesta que hauria estat necessari un més gran aclariment en la demanda vers les raons de la impugnació, en lloc d'una remissió genèrica a altres al·legacions. En tot cas, considera que la impugnació no ha de prosperar.

El govern de la Generalitat manifesta que la seva funció tan sols arriba, d'acord amb la regulació expressa del precepte, a l'àmbit de competències de la Generalitat i s'ha de fer, en tot cas, respectant l'autonomia local.

El Parlament català es limita a posar de manifest que l'article 199 assenyala expressament que les actuacions de la Generalitat duran a terme sense perjudici de l'autonomia de les entitats locals.

El fonament jurídic 128 diu:

*El art. 199 EAC dispone que «la Generalitat debe impulsar y coordinar, en el ámbito de sus competencias, las acciones exteriores de los entes locales y de los organismos y otros entes públicos de Cataluña, sin perjuicio de la autonomía que tengan». Se objeta al precepto, según una genérica argumentación, que vulnera la autonomía local, con remisión a las alegaciones efectuadas con ocasión de la impugnación de los títulos II y IV del Estatuto. Es suficiente la lectura del precepto para advertir que expresamente deja a salvo la autonomía de los entes locales y de los organismos y otros entes públicos cuyas acciones exteriores debe impulsar y coordinar la Generalitat, de modo que, a falta de una más fundada argumentación, debe desestimarse, sin más, la tacha de inconstitucionalidad que se dirige al art. 119 EAC.*

### 11.- L'article 200 EAC

Aquest article, que porta per títol *Projecció internacional de les organitzacions de Catalunya*, diu:

*La Generalitat ha de promoure la projecció internacional de les organitzacions socials, culturals i esportives de Catalunya i, si escau, llur afiliació a les entitats afins d'àmbit internacional, en el marc del compliment dels seus objectius.*

Posició de les parts:

Els recurrents manifesten, a l'antecedent 117, que l'article 200 EAC preveu amb el seu incís final una facultat autonòmica de afiliació a entitats d'àmbit internacional, que podria ser inconstitucional.

L'advocat de l'estat considera que s'ha de distingir entre projecció exterior de les comunitats autònomes i actuació com a subjecte de Dret Internacional, tenint present la doctrina establerta en la STC 165/1994, de 26 de maig, en què entre altres coses, assenyala que no s'ha de identificar la matèria de "relacions internacionals" amb tota mena d'activitat amb extensió o projecció exterior, i que la dimensió externa d'un assumpte no ha de servir per fer una interpretació expansiva de l'article 149.1.3. CE que vingui a subsumir en la competència estatal tota mesura dotada d'una certa incidència exterior. A partir d'aquesta doctrina s'arriba a la conclusió que no s'ha de considerar, al menys des del començament, incardinades

en l'àmbit de les relacions internacionals, activitats com les socials, culturals o esportives, a les que es refereix el primer incís del precepte, quan es desenvolupen amb una finalitat divulgativa i en què el seu exercici no té cap signe que permeti identificar a la Generalitat com a subjecte del Dret Internacional.

Vers el segon incís, sense que la afiliació d'organitzacions de Catalunya a entitats de caràcter internacional deixi de poder ser enquadrades en "lo promocional", tampoc hi ha cap mena de dubte que adquireix un significat propi, com ho revelaria aquest incís del precepte en introduir una regla diferenciada de l'enunciat general del primer incís. La fórmula de l'article 200 és similar a la del article 198, en condicionar la possibilitat de la afiliació a l'expressió "si procedeix", que hauria d'entendre's referida tant a la disciplina internacional de les entitats de què es tracti com a l'estatal que estigui en vigor segons l'article 149.1.3e CE. Aquest condicionament no s'hauria d'entendre referit a la frase final del segon incís, en el sentit de fer dependre la procedència o no d'aquesta afiliació de les organitzacions catalanes exclusivament dels objectius que es persegueixin per la Generalitat. En aquest cas el precepte assumiria un impensable caràcter tautològic: seria procedent quan la seva procedència estigués dins dels objectius del cridat a definir-la. D'acord amb tot això, no es podria afirmar que aquest incís col·loqui la Generalitat en el caràcter de subjecte de Dret Internacional, sinó que, com tantes altres normes estatutàries, és una previsió condicionada per l'exercici efectiu de la competència estatal establerta en l'article 149.1.3 CE.

El govern de la Generalitat diu que no es tracta d'impulsar la presència de les organitzacions a què fa referència el precepte en els organismes internacionals, sinó en entitats constituïdes d'acord amb el dret intern d'un estat que projecten la seva activitat en vers l'exterior. No estan constituïdes

d'acord amb el Dret Internacional, atès que els seus membres no tenen subjectivitat internacional per la qual cosa, el precepte no atorga a la Generalitat el reconeixement de subjecte de Dret Internacional. Seguidament, el fonament jurídic fa referència als articles 127.1d) EAC, vers la cultura; l'article 134.2 EAC, vers l'esport i 142.2 EAC, vers la joventut, com a preceptes de l'estatut que contempen àmbits específics de projecció exterior i en què serien aplicables els principis que, amb caràcter general, han de regir tota actuació exterior de la Generalitat. El Parlament de Catalunya realitza manifestacions en el mateix sentit que el govern de la Generalitat.

El fonament jurídic 129 diu:

*El art. 200 EAC, con el que se cierra el capítulo III del título V del Estatuto, establece que «La Generalitat debe promover la proyección internacional de las organizaciones sociales, culturales y deportivas de Cataluña y, si procede, su afiliación a las entidades afines de ámbito internacional, en el marco del cumplimiento de sus objetivos». Ha sido impugnado sólo en su inciso final que, según los recurrentes, vendría a amparar, como en el caso del art. 198 EAC, la condición de sujeto de Derecho internacional de la Comunidad Autónoma. Ahora bien, al igual que en el caso del art. 198 EAC, su mera lectura pone de manifiesto que en él se atribuye a la Generalitat la facultad de promover la afiliación de las organizaciones sociales, culturales y deportivas de Cataluña a las «entidades afines de ámbito internacional» «si procede», expresión indicativa de que aquella acción está supeditada a lo que se disponga tanto en la normativa reguladora de las entidades de ámbito internacional respecto a las que se persigue la afiliación como a la que dicte el Estado en el ejercicio de la competencia que le reserva el art. 149.1.3 CE. El precepto contempla, en suma, una actividad promocional que sólo puede proyectarse sobre las organizaciones sociales, culturales y deportivas que en él se mencionan, sobre las que la Generalitat ostenta competencias, lo que le permite promover su proyección exterior siempre en el respeto de las competencias del Estado ex art. 149.1.3 CE, esto es, sin menoscabar la representación española en el seno de dichas organizaciones. No cabe sostener, por tanto, que el inciso final impugnado reconozca a la Comunidad Autónoma como sujeto de Derecho internacional, lo que, como ya hemos tenido ocasión de afirmar, veda aquel precepto constitucional (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 5).*

*En consecuencia, por las razones expuestas, ha de ser desestimada la impugnación el artículo 200 EAC.*

En bona part, l'estatut no va fer sinó recollir la pràctica de l'acció exterior portada a terme al llarg de la història del govern autonòmic. És a dir, durant vint-i-cinc anys, Catalunya havia desenvolupat actuacions exteriors sense una adequada cobertura legislativa, situació que va quedar en part subsanada amb l'Estatut de 2006. Aquest, que es va gestar i néixer durant els dos tripartits, era pioner en matèria d'acció exterior, situant Catalunya a l'avantguarda dels governs subestatsals pel que fa a les competències en l'àmbit internacional. En regular l'acció exterior de la Generalitat de Catalunya, l'estatut l'alliberava de les seves majors traves: la dependència del voluntarisme del govern de l'estat, el condicionament del clima polític entre els governs de l'Estat i de Catalunya i la submissió a les aliances partidistes.

Dins del Títol V, relatiu a les relacions institucionals de la Generalitat, que regula les relacions amb Espanya, la UE i la resta del món, aquest estatut dedicava disset articles a l'acció exterior del govern. El Capítol II (arts. 184 a 192) regula les relacions de la Generalitat amb la UE i el Capítol III, l'acció exterior de la Generalitat (arts.193 a 200).

El Capítol III consolida l'experiència de la trajectòria exterior de Catalunya. En primer lloc, estableix que la Generalitat ha d'impulsar la projecció exterior catalana per a la promoció dels seus interessos, tot respectant la competència de l'estat en les relacions internacionals. En segon lloc, afirma que la Generalitat té capacitat per a dur a terme accions amb projecció exterior derivades de les seves competències i pot establir oficines a l'exterior per a la promoció dels seus interessos. En tercer lloc reconeix el dret la Generalitat a subscriure acords de col·laboració en l'àmbit de les seves competències, per la qual cosa haurà d'estar assistit pels òrgans de representació exterior de l'estat.

Pel que fa a les relacions de la Generalitat amb la UE, dins el Títol V i en un capítol previ i separat del de l'acció exterior, l'estatut adopta implícitament l'enfocament de la governança multinivell i es fa ressò de l'esperit de la sentència 165/1994, ja que es considera l'àmbit comunitari com un àmbit aliè a les relacions internacionals, com un tercer nivell de governança que s'afegeix a l'autonòmic i a l'estatal. Ambdós capítols estan articulats per una lògica transversal que, reiteradament, deixa entreveure dos objectius bàsics: reafirmar i consolidar totes les fites aconseguides i posar de manifest el respecte al marc competencial i la voluntat de treballar amb un esperit cooperatiu amb el govern de l'estat de cara a seguir avançant en el desenvolupament de l'acció exterior catalana.

Quant al contingut concret de les relacions de Catalunya amb la UE, l'estatut estableix, en primer lloc, la participació en els tractats de la UE: la Generalitat ha de ser informada pel govern de l'estat sobre les iniciatives de revisió dels tractats i dels processos de subscripció i ratificació subsegüents; aquest podrà incorporar representants de la Generalitat en les delegacions espanyoles que en negociïn de nous o en modifiquin els existents en matèries que afectin les competències exclusives de la Generalitat. D'aquesta manera s'avança en la pràctica anterior de la CARCE ja que, fins aleshores, no existia cap obligatorietat, i la decisió de convocar les conferències i d'informar de les negociacions quedava sota la discrecionalitat del govern de l'estat. En segon lloc regula la participació en la formació de la voluntat de l'estat amb dos elements. Per una part, l'estatut recull la possibilitat de participació en el Consell d'acord amb la legislació existent, en el marc dels procediments multilaterals que s'estableixin. Per l'altra, però, insisteix en la participació bilateral de Catalunya en la formació de la postura de l'estat en els afers europeus que l'afectin exclusivament. Amb aquesta disposició (art. 186.2), la Generalitat



insisteix amb la seva opció a favor de la gestió bilateral de la participació en aquest àmbit

A continuació s'introdueix una altra novetat rellevant: la posició expressada per la Generalitat és determinant per a la formació de la posició estatal, sempre que afecti les seves competències exclusives o que de la iniciativa europea se'n puguin derivar conseqüències financeres o administratives especialment rellevants per a Catalunya. Recordem que una de les crítiques principals tant al sistema de les conferències com al de la comissió bilateral era que l'estat escoltava les comunitats, però no incloïa, necessàriament, les seves propostes en la seva posició negociadora. Finalment, s'estableix que l'estat haurà d'informar a la Generalitat de les iniciatives i propostes presentades davant la Unió i que el govern de la Generalitat i el Parlament de Catalunya dirigiran a qui correspongui les observacions i propostes pertinents sobre les mateixes. Això converteix la pràctica en obligació vers la negociació de tractats que afectin les competències de la Generalitat, inclòs el Parlament i, en cas que afectin directa i singularment les seves competències, la Generalitat podrà sol·licitar estar representada en la delegació negociadora. També podrà demanar la subscripció de tractats en matèries de la seva competència i haurà d'adoptar les mesures necessàries per a executar les obligacions derivades dels tractats en l'àmbit de les seves competències.

En matèria de cooperació transfronterera, interregional i al desenvolupament, l'estatut recull genèricament la promoció dels contactes en els dos primers àmbits en base als interessos compartits. També, estableix que la Generalitat ha de participar en els organismes internacionals competents en matèries d'interès rellevant per a Catalunya, dins el marc de la normativa corresponent, i inclou una menció especial a la UNESCO. Igualment, es fa una referència a la necessitat de coordinació

amb les accions exteriors dels ens locals i dels organismes i altres ens públics de Catalunya. Finalment, estableix que la Generalitat ha de promoure la projecció internacional de les organitzacions socials, culturals i esportives de Catalunya i, si escau, llur afiliació a entitats internacionals afins.

En relació a la participació en institucions i organismes europeus, l'estatut regula el dret a participar en les delegacions espanyoles davant la Unió, especialment davant el Consell i els òrgans preparatoris d'aquest i de la Comissió, que tractin afers de competència legislativa de la Generalitat. A més, la Generalitat, d'acord amb l'estat, participarà en la designació dels representants en la REPER i el Parlament podrà establir relacions amb el Parlament Europeu en àmbits d'interès comú i participarà en el control dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat en relació amb les propostes legislatives europees que afectin les competències de la Generalitat.

En referir-se al desenvolupament i aplicació del dret comunitari, l'estatut estableix que la Generalitat aplicarà i executarà el dret de la Unió en l'àmbit de les seves competències i que la regulació europea no podrà modificar la distribució interna de competències que estableixen la constitució o l'estatut. Si l'execució del dret de la Unió requerís de mesures d'abast superior a l'autonòmic, l'estat haurà de consultar la Generalitat abans d'adoptar-les. Aquesta participarà en l'elaboració de les mesures i, si no fos possible, haurà d'emetre un informe previ. Amb això, l'estatut dóna major rellevància a la participació de la Generalitat en la fase descendent dels tractats europeus i estableix que els fons europeus en matèries de la seva competència.

Respecte al Tribunal de Justícia de la Unió Europea, l'estatut determina que la Generalitat hi tindrà accés en els termes que estableixi la normativa

europea, que pot instar al govern de l'estat a iniciar accions davant d'ell en defensa dels interessos i competències de la Generalitat i que la negativa a fer-ho haurà de ser motivada i comunicada. Finalment, el capítol II acaba recollint el dret a establir una delegació de la Generalitat davant la Unió Europea, oficialitzant així la decisió adoptada pel govern del president Maragall.

## **CAPÍTOL 4:**

# **ELS OBJECTIUS POLÍTICS DELS GOVERNS DEL TRIPARTIT EN L'ÀMBIT DE L'ACCIÓ EXTERIOR**

## **4.1.- L'AVANTPROJECTE DE PLA ESTRATÈGIC DE L'ACCIÓ EXTERIOR DE CATALUNYA**

### **4.1.1.- Qüestions prèvies**

L'entrada en vigor de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 va permetre que es consolidés l'acció exterior que el Govern de Catalunya havia dut a terme des de la transició, afectant la quasi totalitat de les competències de la Generalitat de Catalunya. Això va portar a primera línia del debat polític el model d'acció exterior, atès que s'estava enmig d'un procés de globalització, que havia fet emergir l'existència de nous actors de naturalesa no estatal en l'escenari internacional alhora que es produïa una progressiva desaparició de la distinció entre política interior i exterior. Aquest procés feia visible una nova dimensió internacional en àmbits com l'economia, la seguretat, la immigració, el medi ambient, la solidaritat o la projecció cultural. La nova situació feia necessària una clara definició del marc estratègic amb què es desenvolupava aquesta acció exterior.

Des del Departament de la Vicepresidència, a través del Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació, es va fer tot el possible per a reforçar la unitat i la coordinació de l'acció exterior del govern, promovent la coherència entre les diferents polítiques que tenien incidència en l'activitat exterior de la Generalitat, intentant l'alineament d'objectius sectorials amb una mateixa visió estratègica per a assolir la unitat en la direcció política, la racionalització de l'arquitectura institucional i el disseny de mecanismes eficaços de direcció i de coordinació. Tot això no va ser fàcil i no sempre es va aconseguir pel fet que els departaments estaven dirigits, a primer i segon nivell, per polítics de tres partits diferents amb els seus propis objectius a l'exterior, no sempre coincidents amb els de Vicepresidència, a més de qüestionar a vegades que el cap visible i la coordinació l'exercís el titular del comissionat i no directament el vicepresident.

El primer govern del tripartit havia redactat el *Pla de Govern 2004-2007* i el seu tercer objectiu era augmentar la participació i la presència de la Generalitat en les polítiques, organismes i institucions de l'estat espanyol; assegurar la presència i la intervenció de la Generalitat en la UE; promoure la participació de la Generalitat en els fòrums i organismes internacionals i establir acords internacionals amb altres entitats polítiques.

Tal com hem assenyalat anteriorment, durant quasi vint-i-cinc anys, s'havien desenvolupat actuacions a l'exterior, principalment dirigides i controlades des Presidència i, posteriorment, desenvolupades per cada departament. Amb l'objectiu d'establir una política unitària, de fer el seguiment de totes les diverses iniciatives i actuacions exteriors, així com donar suport a tots els departaments amb actuacions a l'exterior, el govern es va dotar de dos instruments. El primer instrument estratègic de l'acció exterior va ser la realització del Pla de l'Acció Exterior del Govern i el segon la constitució del Comitè de Seguiment de l'Acció Exterior, al que farem referència en un altre apartat d'aquesta tesi doctoral, que es reunia, en principi, amb caràcter anual a nivell de secretaris generals, com a òrgan de proposta, seguiment i avaluació del pla d'actuació en matèria d'acció exterior.

La realització d'un estudi estratègic de l'acció exterior era un fet totalment novador al territori espanyol. Un pla d'aquestes característiques tenia un valor en si mateix, ja que contribuïa a integrar sensibilitats polítiques diferents, reforçant la continuïtat en la política exterior al marge dels diferents canvis de govern i reforçava el sentiment de pertinença i implicació dels diferents actors socials. Aquest pla o estudi estratègic havia d'ajudar a establir conceptes, objectius, procediments per a assolir les transformacions necessàries en l'escenari internacional, que era,

aleshores, incert, ateses les ambicions, que començaven a ser d'una part important de la societat catalana, perquè Catalunya fos configurada com a un estat dins de la UE. Aquest pla consolidava la idea que Catalunya sempre havia considerat la internacionalització com una obligació i una responsabilitat, com una oportunitat i una vocació, tal com deia el Vicepresident, en nombrosos discursos.

El Pla de l'acció exterior del Govern de Catalunya era un des dos grans instrument del govern per a definir les principals línies estratègiques que havien d'orientar de forma coherent el conjunt de l'acció exterior. Es tractava, per tant, d'un instrument que havia de permetre al govern assolir una major i millor coordinació amb els diferents actors que hi intervenien, orientar i alinear les polítiques públiques en una mateixa direcció, donar un marc de major coherència política a tota l'activitat internacional i esdevenir un motor per a la internacionalització de Catalunya. El pla havia de servir per a definir els objectius estratègics, els objectius operatius i les actuacions prioritàries que orientessin l'acció exterior de Catalunya els següents cinc anys, de forma coherent amb els instruments de planificació sectorial amb què s'havia dotat el govern en els darrers anys.

La metodologia d'elaboració del pla va seguir dues fases. La primera va consistir en un encàrrec del Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació, òrgan adscrit al Departament de la Vicepresidència, al Patronat Catalunya Món, en tant que organisme públic representatiu de la societat civil, perquè impulsés un procés participatiu i obert de debat i consulta sobre l'acció exterior de Catalunya. Aquesta primera fase donaria com a resultat la publicació de l'avantprojecte de Pla Estratègic de l'Acció Exterior de Catalunya. Prenent com a punt de partida aquest document, posteriorment es va redactar el *Pla de l'Acció Exterior del Govern de Catalunya 2010-2015*.

#### **4.1.2.- L'avantprojecte de Pla Estratègic de l'Acció Exterior de Catalunya**

Per donar compliment al encàrrec fet des del Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació al Patronat Catalunya Món, aquesta entitat va comptar amb la col·laboració d'un comitè de representants institucionals, d'un comitè representatiu de la societat civil i amb l'assessorament tècnic d'un comitè d'experts acadèmics. Fruit dels treballs duts a terme, el patronat va presentar un document de bases i estratègia elaborat amb el comitè acadèmic. Aquesta tasca va estar dirigida pel Dr. Santiago Castellà, que va comptar en el comitè acadèmic amb la participació dels professors Caterina Garcia, Rafael Grasa, Xavier Pons, Ferran Requejo, Eduard Segarra i Ramón Torrent. El comitè institucional estava integrat per representants de la Generalitat: el director general de Relacions Internacionals, el Director General de Projecció Internacional d'Organitzacions Catalanes, el director de l'Agència Catalana de Cooperació i Desenvolupament, el director executiu d'ACC1Ó, la Secretària per a la Unió Europea i els anteriors secretaris de Cooperació Exterior, d'Afers Exteriors i de Relacions Internacionals. El comitè de la societat civil estava format per representants de les entitats següents: Biocat/Bioregió, Cambra de Comerç de Barcelona, Comissions Obreres, Consell Català del Moviment Europeu, ESADE, Futbol Club Barcelona, Femcat, Focir, Foment del Treball Nacional, IESE, Mattel, PIMEC, Siemens Healthcare Diagnostics SA, UGT, Universitat Pompeu Fabra i 22@Barcelona. Hi va haver, també, la participació de representants de Casa Amèrica, Casa Àsia, Consell de Garanties Estatutàries, Diputació de Barcelona, Fundació Cidob, Iemed i Parlament de Catalunya.

Aquesta avantprojecte, com deia en la seva introducció, havia de ser:



*[...] l'instrument pel qual el Govern de la Generalitat de Catalunya defineix les principals línies estratègiques per orientar la seva acció exterior. Es tracta, per tant, d'un instrument polític que permeti al Govern assolir una major i millor coordinació amb els diferents actors que hi intervenen; orientar i alinear les polítiques públiques en una mateixa direcció; donar un marc de major coherència política a tota l'activitat internacional, i esdevenir motor per a la internacionalització de Catalunya.*

## **1.- Metodologia**

El Pla va començar amb una fase d'anàlisi i diagnosi, en què es va consultar un ampli conjunt de treballs i documents, es van realitzar nombroses entrevistes a actors clau del govern i altes actors implicats en la internacionalització. S'hi van incorporar conclusions de processos paral·lels, com les consultes relatives als interessos de Catalunya a les grans regions del món que va dur a terme la Direcció General de Relacions Internacionals.

D'altra banda, es van organitzar un conjunt de seminaris de treball d'alt nivell que van permetre analitzar i debatre en profunditat temes clau per a l'acció exterior de Catalunya: *Grans tendències globals d'un món en transformació, La internacionalització territorial, La política exterior comparada d'entitats subestats, i Aspectes jurídics i institucionals de l'acció exterior de Catalunya.* En aquesta fase, també s'hi van sumar aportacions dels comitès assessors i d'altres actors interessats al llarg de tot el procés.

Un cop recollits els resultats dels treballs, l'equip tècnic del Patronat Catalunya Món, que va monitoritzar el procés, va donar forma definitiva al document sobre la base de les propostes elaborades pel comitè acadèmic, amb la interlocució permanent amb l'equip d'Afers Exteriors i Cooperació, dirigit pel Dr. Santiago Castellà.

L'avantprojecte de Pla Estratègic de l'Acció Exterior es va articular en tres grans apartats:

- Un primer, de diagnosi, sota el títol *Catalunya en un món global*.
- Un central, amb el nom *L'horitzó de l'acció exterior de Catalunya*, que definia la missió, els objectius i el àmbits temàtics i geogràfics d'actuació de l'acció exterior.
- Un final, on es recollien, com a resum executiu, *Les prioritats i les actuacions per a una acció exterior* com a conclusió.

La doctoranda d'aquesta tesi va formar part de l'equip tècnic redactor de l'avantprojecte, que es va presentar en públic el mes d'octubre del 2009. Els redactors del text prenen com a base les normes estatutàries, partint de l'article 193 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, que, amb caràcter general, reconeix el dret i l'obligació de la Generalitat d'impulsar la projecció de Catalunya a l'exterior i promoure els seus interessos en aquest àmbit, com també de dur a terme accions de projecció exterior que derivessin directament de les seves competències. La redacció d'aquest, article en tant que norma general, permetia concloure que:

- L'acció exterior de la Generalitat anava més enllà del simple exercici, en la seva dimensió exterior, de les competències reconegudes legalment, ja que l'acció exterior també abastava la projecció exterior de Catalunya i la promoció dels seus interessos, ja fossin polítics, econòmics o culturals.
- L'acció exterior es configurava clarament com un mandat estatutari imperatiu adreçat, fonamentalment, al Govern de la Generalitat, dotat d'un ineludible contingut polític de límits encara imprecisos que calia definir progressivament.

## **2.- Les grans tendències globals en un món en transformació**

El document feia una anàlisi de la situació internacional en què s'estaven produint profunds canvis polítics, socials i econòmics. Es considerava que la tendència més característica del món d'aleshores era el procés de globalització, que era multidimensional, brindant oportunitats a nous actors

internacionals amb capacitat reguladora i normativa, que tenien un paper cada vegada més rellevant en les relacions internacionals. Això produïa l'esvaïment i la dispersió del poder i l'aparició de noves autoritats públiques i nous poders privats que actuaven, en alguns casos, cooperativament i, en altres, competitivament vers l'acció dels estats. Això era conseqüència de dos fenòmens interconnectats: l'aprofundiment i la transformació de l'antiga divisió entre el nord i el sud i la fragmentació ideològica provocada pel discurs d'homogeneïtzació impulsat per la globalització. Una altra tendència vinculada a la globalització consistia en l'increment dels reptes i les amenaces a la seguretat, tant a escala interna com externa.

Aquestes grans tendències mundials oferien noves i molt diverses oportunitats als actors internacionals. La immediatesa, els múltiples i plurals escenaris, la facilitat de les relacions internacionals, la diversitat, la capacitat de tenir veu pròpia i el multilateralisme obrien noves vies per a l'acció internacional. D'altra banda, la globalització comportava nous riscos i noves amenaces. Entre aquests, destacaven els relacionats amb el medi ambient i el canvi climàtic (desequilibris ecològics, explotació i administració de recursos energètics i naturals, propagació de malalties, increment de la contaminació, crisis alimentàries, etc.) els moviments massius de persones (migracions, desplaçaments col·lectius forçosos, desarrelament cultural, etc.), el terrorisme, el crim organitzat, l'ús de la força, la proliferació nuclear i tots aquells derivats de la inestabilitat del sistema financer. Davant d'aquesta realitat, va néixer una nova concepció de la seguretat, la seguretat humana, centrada en aconseguir i assegurar el benestar de les persones, essent una nova responsabilitat de protegir, subsidiària per als estats i les organitzacions internacionals. Ambdues concepcions constituïen béns públics globals i, per tant, creaven obligacions i compromisos als actors internacionals.

La globalització econòmica i tecnològica suposava un nou escenari per a l'acció exterior de les entitats territorials amb capacitat d'autogovern, altrament anomenades ens constituents o subestats. Aquest procés incentivava la cerca de posicions pròpies d'aquestes entitats en la defensa i la promoció dels seus valors, interessos i identitats, com també l'estímul d'objectius globals com la solidaritat, la foment de la pau i el desenvolupament i la defensa i el suport del pluralisme cultural. Les entitats que tenien, a més, característiques nacionals pròpies, afegien a la seva agenda exterior l'impuls de les polítiques de projecció i reconeixement de la seva realitat nacional. Tanmateix, la política comparada mostrava que les activitats de política exterior de les entitats subestats era anterior al procés de globalització. Els factors que explicaven millor l'increment de l'acció exterior d'aquestes entitats eren el grau de democratització i federalització dels estats i la internacionalització creixent dels mercats. Es constata que les polítiques exteriors d'aquestes entitats eren més actives i podien establir relacions especials amb col·lectivitats lingüístiques i culturals transnacionals, com era el cas de l'Organització Internacional de la Francofonia.

El creixent nombre d'oficines de representació a l'exterior, l'increment de dotació pressupostària i d'estructures de gestió, la presència i la representació en institucions, espais i activitats internacionals i l'augment de les sinèrgies amb les organitzacions i les entitats de la societat civil eren clares manifestacions de l'increment progressiu de la importància de l'acció exterior d'aquestes entitats. Aquests nous actors havien de plantejar i desenvolupar estratègies conjuntes per al seu reconeixement internacional i per a augmentar l'eficàcia de les seves actuacions exteriors.

Per a Catalunya, la globalització, la creixent importància d'institucions de governança multinivell, l'experiència de la política comparada i la històrica

vocació internacional confluïen en una necessària aposta per la presència, la influència i la visibilitat en l'escenari internacional, la implementació de polítiques d'acció exterior per part dels actors públics i el suport a les accions del teixit social, amb la finalitat d'incidir en la protecció i la promoció dels valors, els interessos i la identitat propis. Catalunya havia manifestat sempre una voluntat històrica de ser present en l'escenari internacional, com a actor rellevant, amb tots els deures i els drets que això comportava. Ho havia fet, a més, amb els trets distintius propis de la societat catalana d'arrels seculars, capacitat de bona entesa mútua entre els diversos actors, bones articulacions i sinèrgies entre el sector públic i el privat i amb institucions històriques com el Consolat de Mar o l'Assemblea de Pau i Treva. En aquest sentit, es podia afirmar que Catalunya, com a país, havia entès sempre la internacionalització com una obligació i una responsabilitat que s'havia manifestat en funció del moment i de les capacitats reals en diverses formes, accions i polítiques.

Una bona mostra d'aquesta voluntat històrica era la continuada activitat internacional de les organitzacions de la societat civil durant el franquisme, que va permetre mantenir certa presència internacional en àrees culturals, esportives, lingüístiques o específicament polítiques, com la defensa i la promoció dels valors europeistes de pau, solidaritat i cooperació, el suport a les Nacions Unides i del multilateralisme. Una segona mostra, en clau més interna, era que moltes de les organitzacions no governamentals especialitzades en temes com el foment de la pau, la cooperació al desenvolupament i la promoció dels drets humans i, en particular, les seves federacions i/o entitats de coordinació a escala estatal, van néixer a casa nostra. Catalunya ja tenia, i havia manifestat, la seva voluntat de ser present internacionalment abans que el context global actual convertís l'acció exterior en una obligació ineludible de tots els actors socials, econòmics i polítics. Així, aquesta acció en el terreny polític, de la llengua

i la cultura, de la promoció econòmica, del coneixement i la innovació o del foment del desenvolupament, la pau i els drets humans, van esdevenir en quelcom indefugible tant per a la simple defensa dels valors propis com per a l'exercici eficaç de les competències internes.

Catalunya era un actor internacional per la suma de la seva voluntat històrica –confirmada en el seu Estatut d'autonomia–, i les necessitats, les oportunitats i els reptes derivats de la realitat internacional. En clau comparada, la voluntat, la responsabilitat i la necessitat, juntament amb l'especificitat pròpia, explicaven les diverses formes d'articulació de la presència i l'acció internacional dels nous actors polítics, socials i econòmics. En aquest context, Catalunya comptava amb un seguit d'elements arrelats en la seva història, natura, cultura i activitat econòmica que configuren la seva identitat, dotant-la d'una personalitat pròpia i d'una realitat que la feien singular i li atorgaven oportunitats diferenciades, avantatges competitius i valor afegit per al seu posicionament al món. Aquests eren actius importants que calia reforçar i situar en primer pla com a referent i recurs per a construir i potenciar l'acció exterior. Les fortaleses es podien agrupar en quatre grans dimensions:

#### Dimensió politicoinstitucional

Catalunya era una realitat històrica que s'havia forjat al llarg de segles. Aquest fet li atorgava un marcat sentit d'identitat, amb una ciutadania amb clars sentiments de pertinença a una col·lectivitat nacional. Aquesta dimensió tenia la seva projecció en la política i les institucions catalanes, que ja històricament havien estat singulars i diferenciades. La tradició d'institucions pròpies i representatives es remuntava a temps llunyans, quan ja es trobaven exemples de mecanismes de governança amb representació de diferents sectors de la societat. El compromís democràtic de Catalunya tenia els seus arrels en un sistema institucional plural, garant

de drets i deures de la ciutadania, que desenvolupava l'autogovern de Catalunya i era un motor del progrés i el creixement del país. Barcelona, com a capital de Catalunya i ciutat de referència internacional, complementava la presència de Catalunya al món i, junts, es postulaven per a un lideratge internacional.

### Dimensió cívica i social

Catalunya gaudia d'una societat cohesionada, amb un bon nivell de seguretat, poca conflictivitat, gran capacitat d'acollida i de convivència, serveis públics integradors, universals i de qualitat reconeguda –com l'educatiu o el sanitari–, tradició associativa i de participació cívica i un compromís sòlid –tant intern com de projecció cap a l'exterior– amb els valors de la pau i la seguretat, el desenvolupament i la promoció i la defensa dels drets humans. Aquests valors eren la base d'una societat oberta i receptiva, disposada a interactuar de forma constructiva amb cultures diferents, ja sigui a Catalunya –espai habitual d'acollida d'immigració i de visitants– o a l'exterior, a través d'una evident vocació de descoberta del món i d'altres cultures.

### Dimensió econòmica, innovadora i del coneixement

Catalunya disposava d'una economia diversificada, amb un sector serveis destacat (especialment en l'àmbit del turisme), un sector agroalimentari fort i una indústria manufacturera amb algunes grans empreses clau, però sobretot, un teixit d'empreses petites i mitjanes molt dinàmiques. Aquesta economia diversa, equilibrada i oberta, amb tradició de concertació entre sector públic i privat i amb importants apostes de futur, era una gran oportunitat per a una major inserció de l'economia catalana en el context mundial.

L'emplaçament privilegiat com a lloc de pas i cruïlla de cultures i comerç i la proximitat a altres centres econòmics importants havien forjat una tradició emprenedora, creativa, oberta, dinàmica i innovadora que, sumada a la personalitat pròpia i al talent, havia donat fruits al llarg de la història, situant Catalunya al món. Aquest bagatge seguia oferint potencial al país i l'aposta per alguns sectors productius i de coneixement havia resultat en uns centres d'excel·lència internacionalment reconeguts. En àrees com la recerca, la biomedicina, el disseny, la indústria agroalimentària, les escoles de negocis i els parcs tecnològics i els clústers d'activitats especialitzades, Catalunya destacava a nivell internacional, treballant en col·laboració estreta entre les universitats, les administracions públiques i el sector privat, per a consolidar-se en posicions capdavanteres a escala global.

#### Dimensió relativa al patrimoni natural, històric i cultural

La situació geogràfica de Catalunya constituïa una porta d'entrada a l'Europa occidental, un pont entre Europa i la Mediterrània, i oferia proximitat a altres centres culturals europeus i mediterranis. Aquesta ubicació li permetia gaudir d'un clima temperat que combinava amb la diversitat paisatgística de Catalunya on es concentraven, en un territori relativament petit i a distàncies assequibles, mar, muntanya, parcs naturals, zones industrials històriques, zones agrícoles, elements culturals de gran interès, patrimoni arqueològic, arquitectura i urbanisme singulars, gastronomia d'avantguarda i una capital de referència mundial.

La història, la cultura i la llengua forjaven la identitat pròpia i eren un patrimoni valuósíssim que, juntament amb la relació amb altres cultures, la diversitat i la interculturalitat, constituïen un atractiu clar per a la resta del món. A més, Catalunya comptava amb una activitat cultural de primer nivell, aollint i essent bressol d'artistes de reconeixement



internacionalment i gaudint de posicions destacades en la producció artística i literària.

Les fortaleses esmentades en aquestes quatre dimensions, representades per la creativitat, el talent, la innovació, el dinamisme, l'obertura, la diversitat, la integració, la participació, el compromís, la varietat i la riquesa, oferien una qualitat de vida excepcional i una excel·lència en diversos sectors d'activitat que Catalunya volia compartir i aportar al món.

### **3.- El marc normatiu**

En el moment en què es va redactar l'avantprojecte de Pla Estratègic de l'Acció Exterior de Catalunya no s'havia publicat la sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut de 2006 i, en aquells moments, n'era el marc normatiu aplicable. El document considerava que, des de l'inici de l'autonomia, els diferents governs de la Generalitat havien desenvolupat diverses activitats internacionals malgrat les previsions limitades de l'Estatut d'Autonomia del 1979 i la manca d'un marc jurídic general de referència. Tot i aquestes escasses disposicions, s'havien desenvolupat, des d'una vessant eminentment pràctica, i atenent a situacions concretes, les possibilitats d'una actuació exterior que, amb diverses matisacions, el Tribunal Constitucional no havia qüestionat.

Les previsions constitucionals al respecte d'aquest tema eren limitades. Bàsicament es tractava de l'article 149.1.3, que disposava que la competència sobre relacions internacionals era exclusiva de l'estat; de l'article 97, que atribuïa al govern de l'estat la direcció de la política exterior, i dels articles 93 a 95, que establien els procediments i els òrgans constitucionals que intervenien en la celebració dels tractats internacionals. Aquestes limitacions havien dut a què, en diverses ocasions, es presentessin davant del Tribunal Constitucional conflictes de

competència relacionats amb l'activitat exterior de les comunitats autònomes. La interpretació del Tribunal Constitucional, que va partir una tendència inicial restrictiva, havia acabat configurant una sòlida línia jurisprudencial que reconeixia obertament l'activitat internacional de les comunitats autònomes en afirmar que *“per dur a terme correctament les funcions que tingui atribuïdes”, cada una d'elles pot “realitzar determinades activitats, no ja sols fora del seu territori, sinó fins i tot fora dels límits territorials d'Espanya”*<sup>163</sup>.

Així, l'Estatut d'Autonomia del 2006, en el capítol III del títol V, dedicat a l'acció exterior de la Generalitat (articles 193 a 200), realitzava una operació de consolidació jurídica, normativitzant una pràctica extensa, continuada que es podia considerar plenament assumida, al mateix temps que oferia noves possibilitats a l'acció exterior de la Generalitat. En aquesta línia, es desenvolupava i s'adequava la norma estatutària als desenvolupaments pràctics i a les necessitats relacionals i de projecció exterior derivades de l'evolució del món i de la societat catalana.

Les normes estatutàries partien d'una disposició paraigua, l'article 193, que, amb caràcter general, reconeix el dret i l'obligació de la Generalitat a impulsar la projecció de Catalunya a l'exterior, a promoure els seus interessos en aquest àmbit i a dur a terme accions de projecció exterior que derivessin directament de les seves competències.

Aquesta projecció internacional, que es podia dur a terme directament o per mitjà dels òrgans de l'Administració General de l'Estat, es veia concretada en diverses disposicions estatutàries específiques: l'article

---

<sup>163</sup> STC 165/94, de 26 de maig.

194, per a l'establiment d'oficines a l'exterior; l'article 195, per a la celebració d'acords internacionals; l'article 196, per a la participació en tractats i convenis internacionals impulsats per l'Estat; l'article 197, per a la cooperació transfronterera, interregional i al desenvolupament, i l'article 198, per a la participació en organismes internacionals. De manera especial, i amb un caràcter més instrumental, l'article 199 preveia l'impuls i la coordinació de les accions exteriors dels ens locals i dels organismes i altres ens públics de Catalunya, així com l'article 200, que establí que la Generalitat havia de promoure la projecció internacional de les organitzacions socials, culturals i esportives de Catalunya i, si s'esqueia, llur afiliació a les entitats afins d'àmbit internacional.

Aquest conjunt de disposicions, amb el respecte dels límits constitucionals fixats pel Tribunal Constitucional, i de conformitat amb els valors i els principis constitucionals i estatutaris que havien d'inspirar l'acció exterior de la Generalitat, permetien concebre aquesta acció exterior d'una manera dinàmica i evolutiva que havia, també, de coordinar-se en allò que fos necessari amb l'acció exterior de l'estat. Assolir i blindar els espais d'acció exterior de la Generalitat esdevenien clarament un element de contingut polític que havia d'ubicar, en el seu cas, en el marc de la Comissió Bilateral Estat-Generalitat. Tanmateix, sobre la base dels principis establerts en l'article 3 de l'estatut, s'havia d'impulsar el procés d'establiment progressiu dels mecanismes de cooperació i de col·laboració que garantissin, alhora, la unitat de l'acció exterior de l'estat i l'exercici de les competències en matèria d'acció exterior de la Generalitat de Catalunya.

Quan es va redactar el document, encara hi havia un ampli marge jurídic, dins dels límits constitucionals, per a explorar i desenvolupar les disposicions estatutàries sobre l'acció exterior, satisfent així tant les àmplies possibilitats d'exercici de l'autogovern com la participació en la

formulació de la política exterior i de la voluntat convencional internacional de l'estat. Les disposicions de l'estatut es revelaven, doncs, com disposicions que encaixaven perfectament en el marc constitucional, però no esgotaven totes les possibilitats i l'evolució futura que l'acció exterior podia acabar tenint i el pla estratègic de l'acció exterior de Catalunya havia d'abordar i orientar estratègicament.

#### **4.- La missió i els objectius estratègics**

La missió i els objectius estratègics de l'acció exterior que assenyalava l'avantprojecte eren fer de Catalunya un actor global eficaç, influent i de prestigi, que orientés l'acció exterior a la defensa dels interessos i la promoció del progrés i el benestar de la societat catalana, d'acord amb els seus valors. Els objectius estratègics de l'acció exterior de Catalunya abans esmentats es concretaven en:

1. Exercir plenament les competències en acció exterior, amb un disseny institucional adequat i instruments per al compliment del marc estatutari, garantint la coherència de les polítiques i l'eficàcia de les actuacions.
2. Enfortir el posicionament de Catalunya al món, incrementant les relacions amb altres actors i aprofundint la presència en organismes multilaterals i xarxes de cooperació, per tal d'obtenir influència com a actor global.
3. Consensuar, articular i potenciar la imatge de Catalunya a l'exterior, basant-se en els seus principals actius i valors per afavorir, des del prestigi, el posicionament internacional desitjat.
4. Promoure i dinamitzar el procés d'internacionalització del país, en cooperació amb els diferents agents socials i econòmics, per afavorir sinèrgies que esdevinguin motor de progrés.

L'acció exterior del Govern de la Generalitat de Catalunya s'havia de basar en els principis i els valors fonamentals propis de Catalunya, reconeguts pel sistema jurídic internacional. Es considerava que l'Estatut d'Autonomia del 2006 incloïa algunes referències que emmarcaven aquests valors i

principis, com també ho feien, en l'àmbit de l'acció exterior, algunes lleis específiques com la Llei 26/2001, de cooperació al desenvolupament; la Llei 21/2003, de foment de la pau o la Llei 14/2007, de l'Institut Català Internacional per la Pau. Tal com establí l'article 4.3 de l'estatut,

*Els poders públics de Catalunya han de promoure els valors de la llibertat, la democràcia, la igualtat, el pluralisme, la pau, la justícia, la solidaritat, la cohesió social, l'equitat de gènere i el desenvolupament sostenible.*

Igualment, l'article 39.1 exposava que

*Els poders públics de Catalunya havien d'orientar les polítiques públiques d'acord amb els principis rectors que establí la Constitució i aquest Estatut.*

Així doncs, en l'acció exterior del govern també s'havien de trobar aquests valors i principis:

- La promoció dels valors superiors de la vida col·lectiva, sintetitzats en quatre eixos fonamentals: la pau i la seguretat, els drets humans, la interculturalitat i el desenvolupament. Aquests valors comporten la promoció de relacions pacífiques i justes amb altres pobles, la defensa dels drets humans, la no-discriminació i la llibertat, el foment del pluralisme i el respecte a la diversitat i l'impuls de la cooperació al desenvolupament.
- La ciutadania i la identitat catalanes, en tant que configuraven una realitat política i social oberta i plural, que trobava en la seva història i en l'articulació de la seva identitat lingüística i cultural una clara vocació de ser presents en el món aportant els seus valors col·lectius, tot enriquint-se i evolucionant amb les aportacions d'altres cultures.
- La promoció dels valors i els objectius del projecte polític de la UE. L'acció exterior de Catalunya havia d'incorporar coherentment, els valors, els principis i les obligacions del projecte de la UE, que constituïen un espai polític i geogràfic de referència.

Establerts aquests valors fonamentals, l'acció exterior del Govern de la Generalitat s'havia de regir pels principis instrumentals següents:

- L'obligatorietat d'impulsar i fomentar la projecció de Catalunya a l'exterior, tot promovent els seus interessos i promocionant els valors fonamentals en què s'inspirava.
- La cerca del consens polític en les grans orientacions i estratègies de l'acció exterior per a assolir la continuïtat i l'estabilitat de les polítiques.
- L'actuació directa de la Generalitat de Catalunya en l'exercici de les seves competències en acció exterior.
- La lleialtat institucional mútua i els principis de la bilateralitat i de la multilateralitat de la Generalitat amb l'Estat.
- La coordinació de l'acció exterior, garantint la unitat d'acció del Govern de la Generalitat, promovent una direcció, una planificació, una coordinació i una avaluació eficaç i impulsant i coordinant l'acció exterior dels ens locals i altres ens públics de Catalunya, tot respectant la diversitat, la varietat i la riquesa del territori i reconeixent el potencial de la capitalitat de Barcelona.
- La participació de la societat civil en el disseny i l'execució de l'acció exterior i la promoció de la seva projecció internacional.
- L'equilibri territorial en la promoció dels interessos del conjunt de Catalunya, fent de la internacionalització un eix principal per al desenvolupament i el creixement dels diferents territoris.

## **5.- Àmbits d'actuació**

Més enllà de l'acció política internacional pròpiament dita, l'impuls i el desenvolupament de la qual corresponien principalment al govern, hi havia altres grans àmbits temàtics en els quals és el conjunt de la societat qui, de forma plural i diversa, exercia la seva voluntat internacionalitzadora, actuant el poder públic com un dels seus motors. Aquests eren el de la ciutadania, la societat, la llengua i la cultura; el de la promoció econòmica, el coneixement i la sostenibilitat, i l'àmbit de la solidaritat, referit a la cooperació al desenvolupament, la pau i els drets humans.

### **a. Acció política internacional**

#### Estructura polític-administrativa

L'estructura organitzativa del govern en matèria d'acció exterior constituïa un factor determinant sobre la seva capacitat d'incidir de forma eficaç i coherent en aquest àmbit. Independentment, doncs, de la concreció política que cada govern adoptés, resultava òbvia la importància i la centralitat de l'acció exterior en la seva agenda política i en les seves estratègies de futur. Aquesta centralitat i importància recomanaven l'articulació institucional amb un departament específic que garantís la direcció i la unitat de l'acció exterior del govern, des de la necessària transversalitat de les seves polítiques i la coordinació de les diferents unitats sectorials amb projecció exterior. Era imprescindible que l'acció exterior es dotés d'una estructura organitzativa amb capacitat i recursos suficients per a impulsar les reformes administratives i polítiques necessàries per a desenvolupar eficaçment una política exterior ambiciosa al servei del país i dels seus ciutadans.

D'acord amb la realitat de la integració europea, l'estatut d'autonomia abordava de forma separada, però consecutiva, les relacions amb la UE i l'acció exterior. Amb independència de la concreció institucional que cada govern adoptés, era necessari garantir la coherència entre ambdós àmbits d'acció en la visió estratègica de Catalunya, país amb clara vocació europeïsta. Igualment, era necessari generar sinèrgies transversals i sectorials en les actuacions davant les institucions europees, en les relacions bilaterals amb els diferents estats membres i els seus ens subestats, en la participació en els mecanismes de cooperació regional i transfronterera i en l'articulació de la dimensió de la política exterior de la Unió Europea.

D'altra banda, les delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior eren considerades un instrument bàsic de representació i activitat internacional. Llavors, estaven en funcionament les delegacions de París, Berlín,

Londres, Nova York, Buenos Aires i, a punt d'obrir, Mèxic, totes amb un abast regional. D'altra banda, la Mediterrània i l'Àsia eren àmbits regionals d'especial interès per a l'acció exterior en què es considerava estratègic obrir noves delegacions per tal de donar cobertura als principals àmbits geogràfics d'interès per a Catalunya. S'havia de desenvolupar la línia iniciada aprofundint en els àmbits d'actuació dels representants del govern a l'exterior, establint metodologies conjuntes de treball i generant les màximes sinèrgies amb les oficines sectorials. Aquestes representacions institucionals a l'exterior havien de permetre, en aquest sentit, una resposta àgil i multisectorial al conjunt d'interessos de Catalunya. La diversitat sectorial d'oficines del govern a l'exterior –ACCÍÓ (antic COPCA/CIDEM), l'Institut Català d'Indústries Culturals, el Servei d'Ocupació de Catalunya, l'Agència Catalana de Turisme, l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament o, amb una altra estructura institucional, l'Institut Ramon Llull–, obligava a una definició normativa d'un model multisectorial integrat i a estudiar la incorporació d'un nivell mínim de representació política amb una imatge corporativa unificada i mecanismes de gestió i coordinació adequats.

Per garantir un bon funcionament d'aquest entramat polític-administratiu, era necessari prestar especial atenció a la capacitat professional del personal destinat a l'administració exterior de la Generalitat, mitjançant la definició de l'àmbit funcional escaient i l'adequació progressiva del conjunt de l'administració pública catalana als requeriments d'un país cada cop més internacionalitzat i amb necessitat de fer front a reptes i oportunitats que, en un món globalitzat, tenen lloc en diversitat d'escenaris i amb estratègies a diferents nivells.

En qualsevol cas, la concreció i l'articulació política, institucional i administrativa de l'àmbit competencial de l'estatut d'autonomia en matèria



d'acció exterior feia necessari un desenvolupament legislatiu que desplegués i regulés les capacitats que l'estatut atribuïa a la Generalitat i que, al mateix temps, permetés la socialització de les polítiques i la catalització del necessari consens parlamentari en un àmbit, més que mai, d'interès general per al país. Aquest desenvolupament normatiu havia de permetre cercar acords polítics d'ampli abast i donar seguretat jurídica a l'acció exterior del govern, creant un marc més estable per a la consecució dels objectius de l'acció exterior. La necessitat de reformar les lleis de cooperació al desenvolupament i de relacions amb les comunitats catalanes de l'exterior, a la llum del nou estatut i dels canvis socials i internacionals viscuts, coincidien amb el necessari desenvolupament normatiu dels drets dels ciutadans i ciutadanes catalans residents a l'estranger i de les disposicions estatutàries sobre acció exterior. Aquesta coincidència obligava a pensar coherentment tot el conjunt normatiu.

#### Coordinació de l'acció exterior

Una acció exterior potent feia necessària, de manera inexcusable, una unitat d'acció política i, per tant, la unitat d'acció exterior del govern, la coherència entre les diferents polítiques que tenien incidència en l'activitat exterior de la Generalitat, l'alineament d'objectius sectorials amb una mateixa visió estratègica, la unitat en la direcció política, la racionalització de l'arquitectura institucional i el disseny de mecanismes eficaços de direcció i de coordinació interdepartamental.

En la línia de treball iniciada pel Decret 42/2008, de 4 de març, pel qual es regulava la coordinació executiva de l'acció exterior del Govern de la Generalitat, era necessari incentivar la direcció i la coordinació interdepartamental des de l'articulació d'una visió estratègica conjunta del govern i la unitat d'acció, alineant estratègicament les diferents polítiques sectorials amb projecció exterior, fomentant-les i, al mateix temps, evitant

l'encotillament que pogués treure dinamisme i iniciativa. Alhora, calia protocol·litzar convenientment els diferents procediments per tal de garantir la generació de sinèrgies i l'eficàcia global de l'acció exterior, dotant l'administració d'instruments àgils de gestió de la informació i de coordinació interdepartamental i de metodologies de treball eficients, creadores de bones pràctiques.

Quant a la celebració d'acords de col·laboració que regulava l'article 195 de l'estatut i sobre la base del principi general d'unitat de l'acció exterior del govern, aquesta actuació s'havia d'emmarcar en les seves línies estratègiques. En aquest sentit, era necessari definir i prioritzar clarament amb quins tipus d'ens públics d'altres estats o amb quins organismes internacionals es volien celebrar acords de col·laboració i, especialment, amb quin objectiu i abast. Per tant, calia millorar i adequar el registre i el seguiment dels acords de col·laboració, que hauria de ser independent i estar ubicat en el departament competent en matèria d'afers exteriors de la Generalitat. A més, resultava necessari plantejar els adequats procediments per a l'avaluació i el seguiment dels acords de col·laboració, tant per part del departament o unitat interessada o impulsora com per part, específicament, d'Afers Exteriors i Cooperació. Aquests acords de col·laboració s'havien de comunicar al Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació i havien d'obtenir, quan escaigués, el suport necessari per part dels òrgans de representació exterior de l'estat.

La pràctica de celebració d'acords de col·laboració amb organismes internacionals havia comportat, de vegades, la participació de representants del govern en organitzacions, reunions i/o conferències internacionals. Les formes de participació havien estat variades: participació directa (excepcionalment), en representació de l'estat o via organitzacions no governamentals. Es donava també una clara dispersió

d'aquesta acció exterior en els diferents departaments i entitats dependents de l'administració de la Generalitat. Mancava, doncs, una prioritització i una coherència política, una unitat d'acció exterior i un seguiment per part d'Afers Exteriors i Cooperació, com a màxim responsable de l'impuls i la coordinació de l'acció exterior del govern.

Pel que feia a l'elaboració d'instruments internacionals, es considerava que convenia reservar un especial àmbit de debat polític al Parlament de Catalunya. De conformitat amb l'article 196 de l'estatut, que deia que la Generalitat i el Parlament podien dirigir observacions als tractats que afectessin d'una manera directa i singular les competències de Catalunya i que l'estat havia de comunicar prèviament. A més, tota activitat relacionada amb acords de col·laboració i propostes de celebració de tractats internacionals tenia un important component polític i havia de ser refrendada en seu parlamentària.

D'altra banda, segons el mandat estatutari d'impuls i coordinació de l'acció exterior dels ens locals i dels organismes i altres ens públics de Catalunya, la Generalitat havia de garantir l'autonomia i havia de permetre l'establiment d'espais on debatre i cercar visions estratègiques compartides que garantissin una activitat exterior autònoma, però coordinada amb el conjunt d'institucions públiques catalanes. En aquest sentit, el govern havia de donar suport a l'acció exterior d'aquestes institucions compartint recursos, facilitant la suma d'actius i evitant l'establiment de duplicitats.

La diversa realitat territorial de Catalunya, que trobava en les vegueries una concreció institucional, vertebrava de forma creixent els seus models de desenvolupament estratègic al voltant de la connexió i l'alineament dels seus sectors productius i empresarials amb els agents generadors de

coneixement, tot cercant la projecció internacional per a la captació d'inversions i de talent. Calia potenciar aquesta aproximació territorial en el disseny del conjunt de l'acció exterior, incorporant les prioritats territorials de manera equilibrada i donant el suport adequat a les seves accions de projecció exterior.

### Relacions bilaterals

El foment de les relacions bilaterals entre la Generalitat de Catalunya i les autoritats d'aquells països definits com a prioritaris era una de les actuacions destacades en matèria d'acció exterior i es desenvolupava mitjançant la signatura d'acords marc i acords sectorials, la definició d'agendes bilaterals i el desplegament de plans de treball que apleguessin els projectes de cooperació en interessos comuns.

La incorporació de l'estratègia planificadora al disseny de l'acció exterior del govern comportava una tasca permanent d'actualització de l'agenda política i dels interessos de Catalunya al món. Era necessari establir òrgans i espais consultius i d'assessorament, d'abast interdepartamental i la definició d'instruments per al seguiment, el control i l'avaluació de l'acció exterior del govern. La seva participació en organismes mixtos, conjuntament amb altres actors i agents econòmics i socials, permetia la vertebració de visions i estratègies conjuntes i la generació de sinèrgies i xarxes de complicitat paradiplomàtiques dinàmiques i multidimensionals. D'altra banda, la presència històrica d'oficines i agents consulars a Catalunya feia que aquests esdevinguessin un actor clau en les relacions bilaterals amb els respectius estats i ciutadania que de forma continuada o temporal vivia a Catalunya. En aquest sentit; s'havia d'aprofundir en les polítiques de suport a l'activitat consular, ordenar amb protocols les seves relacions amb els diferents departaments i organismes públics dependents de l'administració de la Generalitat per tal de facilitar les seves

actuacions i reconèixer la seva contribució al conjunt de l'acció exterior de Catalunya.

### Relacions multilaterals

En els darrers anys, la Generalitat de Catalunya havia establert i incrementat notablement les seves relacions amb organitzacions internacionals, molt especialment amb organismes i agències de les Nacions Unides, en l'àmbit de la cooperació al desenvolupament. Fruit d'aquesta aproximació, l'article 198 de l'estatut reconeix i exigeix al govern català intensificar la seva participació en organismes internacionals competents en matèries d'interès rellevant per a Catalunya. Tanmateix, s'havia de reconèixer que la possibilitat i la forma d'aquesta participació no era d'exclusiva competència de la Generalitat, ja que s'havia de fer de conformitat amb la normativa pròpia de cada organisme internacional, d'acord amb la normativa estatal pertinent.

En aquest sentit, l'orientació estratègica a seguir havia de passar per la realització d'un esforç polític de negociació amb el govern de l'estat per tal de trobar fórmules que permetessin la participació de la Generalitat, tot determinant i precisant el nivell d'aquesta participació en organismes multilaterals. Així mateix, era necessari estudiar les possibilitats de participació de Catalunya com a membre observador de la Francofonia i altres organismes de caràcter cultural i, d'una manera gradual, plantejar la participació de la Generalitat en la representació permanent d'Espanya davant la UNESCO, abordar una reforma a fons de la comissió espanyola en aquesta organització i acabar sol·licitant i obtenint l'estatut de membre associat en el marc nou memoràndum de col·laboració. Les diferents entitats i actors involucrats en l'activitat de Catalunya davant la UNESCO feien necessari pensar en mecanismes de coordinació que generessin les

sinèrgies escaients i permetessin una actuació més eficaç des de visions i estratègies compartides amb el govern.

La prioritització de l'àmbit cultural i de la UNESCO, prevista en el mateix estatut d'autonomia, podia facilitar la generalització de les fórmules que s'establien amb altres institucions internacionals competents en matèries d'interès rellevant per a Catalunya, com ara la participació de la Generalitat en conferències i reunions internacionals. Era necessari l'establiment d'una estratègia multilateral que preveïés la prioritització estratègica dels interessos de Catalunya al món i l'establiment de xarxes conjuntes amb altres ens no estatals per a articular conjuntament i políticament la voluntat de participació en les institucions internacionals. Més enllà de la Unió per la Mediterrània i de les diferents seues subsidiàries ja existents d'organitzacions internacionals, calia impulsar una política que situés Catalunya com a espai idoni per a l'establiment de seues regionals o per a la celebració de reunions i conferències internacionals. Es tractava d'una acció política de la Generalitat que havia de complementar i compartir objectius i sinèrgies amb l'acció exterior dels ens locals, en particular, amb l'Ajuntament de Barcelona.

### Cooperació interregional

Respecte de la cooperació interregional i transfronterera es partia de la consideració que la diversitat d'orígens i funcions de les múltiples iniciatives de cooperació entre regions i col·lectivitats territorials, en què participava la Generalitat de Catalunya i algunes administracions locals, havien generat un panorama complex on era fàcil detectar solapaments, desplegaments incomplets i activitat intermitent, per bé que algunes d'aquestes iniciatives poguessin trobar avui un marc més estable en la nova regulació de les agrupacions europees de cooperació territorial en el context de la UE. Tot i la pèrdua de rellevància política que havien sofert

darrerament la majoria d'associacions interregionals, el diferent nivell competencial dels membres que en formaven part i l'existència d'estructures que se solapaven en els seus objectius, Catalunya hi havia jugat tradicionalment un paper destacat i representava un model a seguir per les regions amb menys competències. Tot i això, Catalunya tenia interès a continuar formant-ne part per tal de mantenir una xarxa permanent de contactes amb autoritats regionals. Aquests contactes havien de servir com a plataforma per a la cerca de socis en el marc de convocatòries de projectes de la UE, per a actuacions de lobby regional davant les institucions estatals i europees o per difondre iniciatives de projecció exterior on la Generalitat de Catalunya jugava un paper de lideratge.

En l'àmbit específic de la cooperació transfronterera –emparada pel Conveni marc sobre cooperació transfronterera entre comunitats o autoritats territorials del Consell d'Europa, del 1980–, el marc el constituïa el Tractat de Baiona, amb França, en vigor des del 1997. La cessió de la gestió del programa operatiu de cooperació territorial Espanya-França-Andorra a la Comunitat de Treball dels Pirineus (CTP) i les primeres concrecions de la seva activitat permetien pensar que més enllà de respondre a necessitats transfrontereres concretes, aquest àmbit de cooperació presentava àmplies possibilitats per a la projecció internacional de Catalunya.

L'Euroregió era considerada com un instrument apte per a estructurar una estratègia geopolítica al sud d'Europa que contrarestés les tendències centralitzadores dels governs espanyol i francès. Els seus membres compartien reptes i interessos comuns i gaudien de massa crítica per a impulsar projectes propis en àmbits com la cultura, la recollida i processament d'estadístiques, les comunicacions i les infraestructures, o

la recerca i el desenvolupament tecnològic. La nova figura de l'Agrupació Europea de Cooperació Territorial (AECT), cap a la qual havia evolucionat l'Euroregió Pirineus Mediterrània, configurava un espai estratègic per a la projecció d'infraestructures i serveis de transport, i un espai de coneixement i de recerca al voltant de polítiques universitàries i científiques i de l'anomenada EuroBIOregió.

### Diplomàcia pública

La societat catalana i les seves institucions públiques havien manifestat al llarg del temps una clara voluntat d'incidir en els grans debats internacionals amb aportacions pròpies, tot generant xarxes de complicitat en la defensa dels seus valors i interessos i evidenciant la necessitat d'articular una veritable diplomàcia pública. El govern havia de continuar impulsant les polítiques d'acompanyament i de suport a les comunitats catalanes de l'exterior i a les entitats de la societat civil internacionalitzades com a instrument fonamental de la imatge pública, com a nodes rellevants de l'agenda relacional i per a afavorir la capacitat d'influència de Catalunya a l'exterior.

Així mateix, s'havia d'aprofundir en la institucionalització de les relacions, el desenvolupament de programes d'atenció als ciutadans i ciutadanes de Catalunya a l'exterior i en el suport a les tasques que desenvolupaven. La regulació, en l'article 7.2 de l'estatut, dels drets polítics que gaudeixen les persones residents a l'estranger que havien tingut el seu darrer veïnatge civil a Catalunya –i llurs descendents– com a catalans requeria el desenvolupament de normes que delimitessin els drets i els deures que comportava aquesta situació i l'establiment dels mecanismes registrals i operatius que en permetessin l'adequat exercici.



D'altra banda, les entitats catalanes internacionalment reconegudes eren un aliat clau per a l'acció exterior del govern. Calia cercar els mecanismes institucionals escaients, seguint el model dels consells de naturalesa privada regits pel dret públic, que permetien el treball conjunt i en xarxa d'aquestes entitats i la cerca d'un alineament estratègic amb l'acció del govern. Calia continuar, al mateix temps, amb les polítiques de suport a la seva activitat que revertien en l'enfortiment de la imatge pública de Catalunya al món i en l'assoliment d'objectius d'interès general.

### Cooperació amb l'estat

Més enllà de la competència exclusiva de l'estat en matèria de relacions internacionals, amb un abast clarament limitat pel Tribunal Constitucional en reiterades sentències, el desenvolupament de l'estat de les autonomies, les successives reformes dels estatuts, el procés d'integració europea i la globalització havien anat configurant l'acció exterior com una competència clarament compartida. Malgrat això, el Govern d'Espanya seguia exercint un fort monopoli en l'ús dels instruments que el dret internacional posava a disposició de l'acció exterior dels estats. En aquest sentit, en aplicació del principi general segons el qual la Generalitat és estat, calia treballar per a aconseguir un major compromís d'aquest en la descentralització dels instruments d'acció exterior, contribuint a fer més eficaç, sòlida i coordinada l'actuació de tots els actors que intervenien en l'acció exterior d'Espanya.

La Comissió Bilateral Generalitat-Estat, prevista en l'estatut d'autonomia, era el marc establert per acordar les mesures de coordinació i cooperació mútua i per transferir a la Generalitat els instruments jurídics i polítics adequats. En aquest context i aprofitant la constitució del Grup de Treball d'Acció Exterior a la Subcomissió d'Afers Europeus i Acció Exterior de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, es va considerar que s'havia

d'institucionalitzar una reunió anual en què els màxims responsables d'affers exteriors d'ambdós governs es reunissin per abordar l'agenda de temes d'interès comú, cercant sinèrgies i establint les col·laboracions necessàries.

Era necessari garantir una agenda unificada de l'activitat internacional que permetés la màxima eficàcia dels recursos i que garantís la coherència del conjunt d'accions en el marc d'una estratègia planificada. En les activitats de representació internacional en les quals no fos possible l'actuació directa de la Generalitat o en què fos més eficaç emprar els mitjans de l'administració de l'estat, calia desenvolupar mecanismes de col·laboració. Entre altres àmbits, aquesta col·laboració era especialment rellevant vers l'assistència a nacionals a l'exterior, especialment quan es trobaven implicats en situacions de catàstrofe o emergència, en la planificació de visites institucionals, en el suport a l'activitat del cos consular a Catalunya i en la participació en negociacions internacionals.

D'altra banda, l'article 196 de l'estatut preveia la participació de la Generalitat en la conclusió de tractats internacionals celebrats per l'estat. Tot i els avenços que representava aquesta disposició en relació amb la regulació estatutària anterior, podien quedar en un no res si no s'acompanyaven d'un ràpid desenvolupament normatiu i una regulació precisa de les diferents previsions. Si bé la conclusió d'acords era objecte d'una regulació marc per part del govern de l'estat, la Generalitat podia desenvolupar una normativa pròpia que establis els òrgans de l'administració de la Generalitat responsables del seguiment de l'activitat convencional estatal, la recepció de la preceptiva comunicació prèvia en el cas de tractats que afectessin d'una manera directa i singular les competències de Catalunya, la formulació d'observacions o de la sol·licitud

de participació en la delegació negociadora de l'estat o la celebració de tractats internacionals en les matèries competència de la Generalitat.

## **b. Ciutadania, societat, llengua i cultura**

La realitat política i social de Catalunya, construïda amb un model de ciutadania cívica, oberta i plural, trobava en les relacions exteriors i la internacionalització de les seves relacions humanes, socials, econòmiques, polítiques i culturals la plena adequació a un món creixentment global i interdependent. Gran part de les polítiques públiques gaudien de la relació amb altres models i polítiques que ajudaven a conèixer experiències i bones pràctiques d'arreu i a presentar els models polítics i de gestió a la resta del món en àmbits tant diversos com les polítiques de salut, el sistema educatiu, l'associacionisme i les polítiques de joventut i gènere, el sistema penitenciari, l'ocupació i l'agricultura, entre d'altres.

La llengua i la cultura catalanes constituïen un àmbit d'actuació política on l'acció exterior del govern convergia amb la vocació i el dinamisme que havien manifestat, des de sempre, els diferents actors socials i culturals per ser presents en l'escenari internacional. Aquest fet esdevenia un aliat imprescindible de l'acció governamental, la qual havia de cercar sinèrgies permanents i impulsar polítiques de suport a la projecció internacional d'aquests actors.

Aquesta presència internacional també havia donat lloc a una àmplia experiència en la gestió i la defensa de la diversitat cultural i la seva preservació, esdevenint un clar compromís de la societat catalana cap al món, que comportava mantenir una actitud activa en els fòrums i les institucions internacionals adients en la defensa de les llengües i les cultures minoritàries i en el reconeixement de la riquesa de la diversitat i la

pluralitat. La defensa del pluralisme cultural era inherent a la defensa dels drets dels pobles i suposava una clara aportació al seu desenvolupament humà, sent una línia de treball característica de la cooperació catalana.

Era necessari definir un marc de participació activa en la promoció i la defensa de la llengua i la cultura catalanes mitjançant els instruments internacionals de protecció de les llengües menys esteses, com ara la *Carta Europea de les Llengües Regionals o Minoritàries* –on el Govern de la Generalitat havia de vetllar per una participació adequada en els mecanismes estatals d'aplicació i control del seu seguiment–, i el Comitè Intergovernamental per a la Protecció i la Promoció de la Diversitat de les Expressions Culturals, creat en el marc de la Convenció sobre la protecció i la promoció de la diversitat de les expressions culturals, adoptada el 2005 sota l'impuls de la UNESCO.

Catalunya avançava, com la majoria de les societats modernes, cap a la complexitat, la diversitat i la pluralitat cultural. Aquest progrés s'havia de plantejar com una oportunitat d'obtenir més capacitat de projecció: d'una banda, amb la preservació, dinàmica i inclusiva, de la llengua i la cultura catalanes i, de l'altra, amb l'assumpció de la pròpia diversitat interna. Calia tenir en compte que la llengua i la cultura catalanes tenien un àmbit geogràfic que transcendia les fronteres administratives del Principat, al qual donava una adequada resposta l'estructura institucional de la Fundació Ramon Llull, formada per l'Institut Ramon Llull –on participaven conjuntament la Generalitat de Catalunya i el Govern de les Illes Balears, el Govern d'Andorra, el Consell General dels Pirineus Orientals, l'Ajuntament de l'Alguer i la Xarxa de Ciutats Valencianes, amb ajuntaments com Vinaròs, Gandia, Sueca, Morella o Xixona.

L'estratègia de promoció i projecció de la llengua i la cultura catalanes en la seva globalitat i diversitat havia d'estar en permanent diàleg amb les estratègies internacionalitzadores pròpies de Catalunya. Calia, doncs, integrar en una visió conjunta l'acció exterior pròpia de Catalunya amb la projecció internacional del conjunt de la cultura catalana.

L'elevada qualitat de la creació cultural catalana en la seva globalitat, la capacitat d'atracció d'artistes i professionals de la cultura, la capitalitat cultural de Barcelona, la xarxa museística i patrimonial de Catalunya i la diversificació de la indústria cultural, entre d'altres, es configuraven com a actius principals per a la internacionalització de la cultura catalana. Tot això havia d'esdevenir el fonament de la imatge global i de la visibilitat internacional de Catalunya, catalitzador de complicitats, aportació dels valors al món, i expressió del compromís amb la diversitat i la pluralitat cultural. En l'àmbit de la diplomàcia pública, la cultura constituïa una important eina d'influència i visibilitat a l'exterior, a la vegada que impulsava, directament i indirectament, el progrés econòmic i social. A més, la ciutat de Barcelona constituïa un referent i un focus cultural mundial de primer ordre. La seva posició geogràfica i la seva tradició d'acollida i trànsit, la convertien en la capital natural de la Mediterrània i punt de trobada econòmic, social i cultural entre les seves dues riberes. La projecció internacional de la creació catalana esdevenia d'especial importància en el context de globalització, on els grans grups multimèdia transnacionals de la indústria cultural tendien a la uniformització dels productes i dificultaven l'emergència de productes sorgits en cultures menys esteses.

Tanmateix, la globalització i les noves tecnologies també havien ampliat enormement les activitats culturals i la demanda d'aquests béns, i facilitaven l'exposició i el coneixement de les cultures més diverses,

configurant, així, una oportunitat de caràcter únic. Era precís disposar, en aquest sentit, de xarxes i indústries amb capacitat de projecció i, com deia el *Llibre Blanc de les Indústries Culturals a Catalunya*, de 2002, en el context internacional de transformació tecnològica i social i d'obertura econòmica i comercial, les indústries culturals catalanes s'havien d'adaptar al nou context global. Calia, promoure la seva internacionalització mitjançant polítiques d'acompanyament i suport i una major i millor coordinació dels actors públics i privats implicats.

Quant a la cooperació regional i transfronterera, podia tenir també un important paper de definició d'espais culturals. Així, el coneixement de la realitat cultural dels diferents territoris que conformaven l'Euroregió o altres mecanismes de cooperació, amb el que significava de diàleg, descobriment i redefinició d'identitats i maneres de viure la cultura en un espai determinat, constituïen un exemple de nova ciutadania europea, amb competències i registres nous i diversos.

A aquestes consideracions fonamentals, calia afegir, com a element específic, la valorització de la presència internacional d'Andorra i la seva vinculació a l'acció exterior de Catalunya en l'àmbit de la llengua i la cultura. Així, la seva incorporació a la Unió Llatina, la seva participació en les cimeres iberoamericanes i la col·laboració amb la Secretaria General Iberoamericana podia permetre, mitjançant programes culturals d'aquestes institucions, incorporar la creació i la producció culturals i la indústria cultural catalana a les xarxes culturals iberoamericanes. D'aquesta manera, es reafirmaven els profunds llaços que històricament mantinguts entre Catalunya i els pobles de l'Amèrica Llatina.

A banda de la cultura, l'esport era un dels àmbits en què Catalunya tenia una gran potencialitat per al reconeixement internacional. La sòlida tradició

associativa, la presència d'un fort entramat de federacions esportives amb voluntat de presència internacional, l'organització a Catalunya d'esdeveniments esportius de fort ressò internacional, el nivell dels i les esportistes, reforçava el paper cabdal que podia jugar l'esport en la internacionalització de Catalunya. En aquest sentit, calia mantenir les polítiques de suport a la participació en competicions esportives internacionals de les federacions i els clubs de Catalunya i continuar el treball en la Xarxa de Països Esportius i la participació en l'Aliança Mundial de l'Esport (WSA) per fomentar la formació i l'esport a països en desenvolupament. En aquest context, destacava la importància d'iniciatives com la creació de l'Esport Parc Internacional de Catalunya, una ciutat de l'esport on conflüen l'experiència i el talent de tots els actors vinculats a aquest àmbit, per consolidar la posició de Catalunya en el mapa esportiu mundial.

Els esports de masses eren un element clau per donar a conèixer el país i generar complicitats mitjançant el que es denominava diplomàcia esportiva. Aquesta expressió, que estava inicialment associada al fenomen olímpic, havia transcendit progressivament cap a l'acció pacificadora, generadora de diàleg i transmissora de valors. Barcelona, com a referent del moviment olímpic internacional i amb institucions esportives reconegudes mundialment, actuava de nou com un actiu clau a favor del conjunt de Catalunya.

### **c. Promoció econòmica, coneixement i sostenibilitat**

La creixent globalització econòmica, accelerada pel progrés tecnològic, havia donat lloc a dos fenòmens. D'una banda, a la consolidació d'una nova divisió internacional del treball, on els països emergents assumien el paper de forts exportadors de productes manufacturats, la presència de les empreses transnacionals era cada vegada més gran i augmentava el

comerç *intraindústria* i *intrafirma*. De l'altra, s'havia eliminat progressivament la distinció tradicional entre la producció de béns i la prestació de serveis i entre els diferents sectors productius. D'aquesta realitat resultava una economia on, cada vegada més, les empreses no s'especialitzaven en el tipus de béns o serveis produïts, sinó en les tasques realitzades dins les cadenes de valor. Els fluxos i la interdependència internacionals anaven perdent el caràcter bidireccional per a articular-se de manera més complexa sobre la base de nodes. També es generalitzaven les externalitzacions, en particular les relacionades amb la difusió del progrés tècnic i la modernització dels teixits productius.

Aquesta realitat internacional, especialment en un període de profunda crisi econòmica, engendrava reptes nous relacionats amb el marc regulador de les activitats econòmiques i la definició de les polítiques públiques. D'una banda, el marc regulador nacional es trobava desbordat i, fins i tot, l'europeu era insuficient en molts aspectes. Calia, doncs, trobar les formes adequades de governança i regulació mundials, endarrerides respecte a l'accelerat procés de globalització econòmica. D'altra, prenien cada vegada més importància les polítiques transversals, sobretot aquelles adreçades a promoure la innovació i l'economia del coneixement. En definitiva, Catalunya havia d'aspirar a influir en el procés de revisió del marc regulador, reprenent la tradició catalana del Consolat de Mar en l'establiment de regles i pràctiques jurídiques econòmiques internacionals. Era necessari, doncs, implementar mesures encaminades a assolir una millor inserció de les empreses catalanes en la complexa realitat internacional. Catalunya s'havia d'adaptar a aquest nou context, difícil i en ocasions perillós i ple d'incerteses, mantenint la seva cultura emprenedora en les diferents àrees de l'economia productiva, sense renunciar a les seves polítiques d'integració i cohesió socials i a una progressiva millora dels seus nivells de vida i benestar.



Els actius principals de l'economia catalana eren la diversificació i l'arrelament en una àmplia gamma d'activitats productives, ben acompanyades per institucions financeres que, en molts casos, havien sabut fer front als reptes de la globalització. Aquests actius s'havien de preservar i potenciar ja que, entre altres avantatges, oferien una flexibilitat absolutament indispensable en moments de canvis estructurals a tot el món. Per a aconseguir-ho, calia promoure l'esforç col·lectiu, privat i públic, d'innovació i introducció, en tots els sectors de l'activitat econòmica, del que s'havia anomenat economia del coneixement. En aquest sentit, calia que l'acció exterior del govern i del conjunt de la societat catalana s'assentessin sobre iniciatives i estratègies de competitivitat i internacionalització, en particular les endegades en el marc de l'Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana i del Pacte Nacional per a la Recerca i la Innovació. A la vegada, el no llunyà esgotament dels recursos energètics fòssils i l'acusada dependència del subministrament energètic de Catalunya requerien desenvolupar, el més aviat possible, un model energètic sostenible. L'impuls de polítiques d'eficiència energètica i el foment de les energies renovables podien millorar la balança comercial i generar un sector econòmic i industrial rellevant que afavorís l'ocupació.

Aquest enfocament havia de confluir amb les polítiques de la UE i s'havia d'incorporar, sempre que fos possible en les actuacions de Catalunya en l'esfera internacional. Aquestes orientacions havien de desembocar en la dimensió internacional de l'estratègia per al desenvolupament sostenible de Catalunya que derivava de l'Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana. Així mateix, calia afavorir la integració de la perspectiva ecològica a les estratègies econòmiques dels actors públics i

privats (energies renovables i eficiència energètica) i a les actuacions de presència internacional de Catalunya, especialment en els fòrums i les organitzacions internacionals de caràcter mediambiental.

Pel que feia a les polítiques públiques, s'havien d'orientar a potenciar les exportacions de béns i serveis d'alt valor afegit (tant en béns d'alta tecnologia com en serveis d'elevada qualificació, com el turisme de qualitat, els serveis de salut o el disseny), sense deixar de banda els sectors més tradicionals. Calia, també, afavorir la captació d'inversions estrangeres de qualitat, articulant una estratègia de conjunt que inclogués les actuacions en curs, perquè Catalunya es constituís com a un dels punts d'entrada a la UE de les grans transnacionals i atragués divisions especialitzades de grans empreses.

L'impuls del paper de Catalunya com a plataforma logística global esdevenia de gran importància estratègica, no solament en relació amb la consolidació de la internacionalització de l'aeroport de Barcelona i del conjunt d'aeroports catalans, sinó particularment en el marc del transport marítim mundial i el transport combinat, fent especial atenció a la connexió ferroviària amb França i el conjunt d'Europa (corredor del Mediterrani) i a les vies marítimes que enllaçaven amb la resta de la Mediterrània.

S'havia de continuar la reflexió per determinar on es trobaven les bases del coneixement en la diversificada economia catalana, un coneixement de primer nivell mundial (activitats sorgides dels sectors tradicionals, des de l'*agrobusiness* a determinats sectors manufacturers o a activitats turístiques). Així es podrien impulsar aliances amb empreses de tot el món, en particular amb les dels principals països asiàtics en sectors on Catalunya disposava de solidesa per potenciar sectors específics de l'anomenada economia del coneixement, àmbit en què Catalunya havia de

procurar ésser capdavantera. Calia definir els sectors estratègics i potenciar aquells que podien aprofitar millor els avantatges competitiu, que no fossin extremament costosos i que permetessin externalitzacions positives (com el sector de la salut o el de la formació de postgrau, entre altres) i afavorir un paper central de les universitats i els centres de recerca en la projecció exterior de Catalunya. Finalment, era indispensable saber aprofitar el paper positiu que podia jugar la immigració com agent internacionalitzador de l'economia catalana, tant pel que feia a la captació de talent i capacitats, com a la generació de xarxes internacionals i l'atracció de capitals i oportunitats d'exportació.

#### **d. Desenvolupament, pau i drets humans**

Les polítiques públiques i les actuacions en l'àmbit de la promoció del desenvolupament, la pau i els drets humans derivaven de la responsabilitat amb els principis i les obligacions internacionals i del compromís de cercar relacions pacífiques entre pobles i persones, la resolució no violenta de controvèrsies, la justícia, el respecte íntegre dels drets humans, el foment del multilateralisme, un ordre internacional just i solidari i l'assoliment del desenvolupament humà i la ciutadania plena per a totes les persones. A més, aquest àmbit es caracteritzava per una llarga tradició i un marcat protagonisme dels actors privats, en particular de la societat civil. Això explicava que, poc a poc, amb la recuperació de les capacitats d'autogovern, s'anessin formulant actuacions i, posteriorment, polítiques públiques des de l'esfera de govern, de manera complementària a la tasca dels actors privats. A tot això s'afegia una presència normativa i legislativa relativament important. L'estatut d'autonomia incloïa una menció explícita a les obligacions de fomentar la pau i les relacions pacífiques, de cercar el progrés i de practicar la cooperació al desenvolupament.

Aquest context explicava un element clau, en congruència amb les bones practiques internacionals que calia mantenir: les polítiques i les actuacions públiques de foment de la pau, de la solidaritat, del desenvolupament, dels drets humans i de la ciutadania, s'havien concebut com a polítiques autònomes (amb autonomia relativa, almenys) dels interessos i les necessitats derivats d'altres components de la política i de l'acció exterior, com l'actuació en l'esfera política internacional, la promoció i la defensa d'interessos econòmics, la seguretat o la promoció i/o la defensa de la identitat, la llengua i la cultura catalanes. Aquesta autonomia relativa comportava reptes específics: la complementarietat (entre actors públics i privats), la coordinació (entre actuacions, entre nivells de govern i entre actors) i la coherència (entre polítiques i actuacions).

Així, s'havia de fomentar un tractament més integral dels diversos components de les polítiques en aquest àmbit (desenvolupament, pau, drets humans, ciutadania), tot respectant el seu caràcter específic i els instruments i els compromisos diferents, amb base jurídica i, fins i tot, una política pròpia en cada cas. Aquesta tasca es podia articular a partir del fet que les agendes internacionals de pau, seguretat, desenvolupament drets humans estaven totalment interrelacionades; els conceptes fundacionals de cadascuna d'elles s'entenien com un procés; tenien components multidimensionals, plurals i respectuosos amb la diversitat; estan centrades en les persones, incloent-hi la solidaritat intergeneracional. Finalment, calia afegir que les polítiques i les actuacions de pau, desenvolupament, ciutadania i drets humans podien ser articulades com polítiques de recerca, promoció, defensa i construcció dels drets i els deures humans, individuals i col·lectius.

Resultava molt adient que les polítiques d'aquest àmbit s'harmonitzessin i s'integressin amb una clara aposta per un enfocament de seguretat

humana, de foment de les capacitats i d'increment de les opcions d'elecció de les persones, les comunitats, els pobles i els estats del món, amb especial atenció a la responsabilitat de protegir.

Calia assegurar, també, que es preservés l'autonomia relativa de les polítiques de desenvolupament, pau, drets humans i ciutadania. Aquesta autonomia venia aconsellada per les bones pràctiques internacionals, pel caràcter específic de l'origen de les polítiques públiques i de les actuacions que es preveïen (responsabilitat i compromís, enfront de necessitat i defensa d'interessos), pel respecte del que establien les lleis i les normatives ja existents, pel seu caràcter complementari i la multiplicitat dels seus actors, i per tal d'assegurar l'eficàcia i l'eficiència de les línies estratègiques i els objectius específics. Alhora, calia assegurar tres principis cabdals en l'acció exterior: els de coordinació, de complementarietat i de coherència. Els dos primers, entre actors, privats i públics, a casa nostra o quan s'operés al terreny en països tercers, atorgant una particular importància a la tasca de coordinació entre els diversos nivells de les administracions públiques actius (municipals, supramunicipals i Generalitat) o dins de la mateixa administració de la Generalitat (departaments, ens autònoms, empreses públiques i, en general, entitats participades i/o parcialment finançades, com ara les universitats). Per fer-ho resultava cabdal reforçar la tasca, independent, dels consells assessors, dels informes externs elaborats per experts i pel món acadèmic, la coordinació interdepartamental, el treball conjunt entre administracions locals i Generalitat i, en particular, la tasca del Parlament. Quant al darrer, calia millorar els instruments polítics i administratius per promoure la coherència entre actors, entre polítiques i, en particular, entre polítiques i actuacions que conformaven l'acció exterior, però també d'altres polítiques públiques que, a casa nostra i en l'esfera internacional, afectaven la pau, el desenvolupament, els drets humans i la ciutadania,

com eren, entre d'altres, la salut, l'educació, la innovació, l'economia i el comerç, la seguretat, l'agricultura, el turisme, la ciutadania i la integració o la justícia. D'altra banda, s'havia de fomentar, en totes les polítiques i en coherència amb els punts anteriors, que la Generalitat promogués modalitats d'actuació directa, d'actuació concertada i a iniciativa d'altres actors.

La cooperació al desenvolupament constituïa l'àmbit més consolidat, amb una llei pròpia, amb un ferm compromís parlamentari, amb instruments de planificació i avaluació molt rodats, amb òrgans de coordinació, assessorament i participació, i amb unitats i personal especialitzat, que permetien parlar amb propietat d'una política pública específica. Havia que preservar la seva autonomia i, alhora, separar més l'àmbit de la planificació i la direcció (Direcció General de Cooperació al Desenvolupament i Acció Humanitària) del de l'execució (Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament). Això implicava dotar de recursos humans propis i qualificats la Direcció General, millorar l'entramat normatiu i legislatiu, i assegurar la coherència de polítiques aprofitant la proximitat d'un nou cicle de planificació (Pla director 2011-2014) com a oportunitat per crear, validar i implementar nous instruments. S'havia de fer preservant i millorant el caràcter dual de la cooperació oficial catalana, a través de la Direcció General i l'Agència i dels mateixos departaments.

D'altra banda, era important reforçar i millorar els òrgans de coordinació, participació i assessorament, posant un particular accent en l'autonomia del Consell de Cooperació. El pes de la iniciativa governamental i el seu ús com a lloc per negociar i influir en la formulació de la política actuaven com a llast del que hauria de ser un òrgan assessor i tècnic, una eina per assegurar qualitat i coherència. En aquest sentit, calia dissenyar instruments nous i específics, en particular en l'esfera de l'avaluació, però

també del finançament, per millorar l'impacte i la presència de les modalitats directa concertada, tot reforçant la política de prioritització de socis al sud, i per tant els països preferents i prioritaris, i de focalització de sectors.

Pel que feia a l'àmbit de la pau i la seguretat internacional, es tractava d'una política pública relativament nova, tot i l'esment específic que se'n feia a l'estatut d'autonomia i l'existència de dues lleis relacionades. La Generalitat disposava de dos instruments directes, l'Institut Català Internacional per a la Pau (ICIP) i l'Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans, a més de la tasca derivada de l'actuació de diversos departaments, de les universitats catalanes i de la dimensió de construcció de pau present al Pla director de cooperació al desenvolupament.

Així mateix, s'havia de continuar estimulant la presència constant de la societat catalana en les iniciatives de foment del diàleg i construcció de la pau arreu del món, mitjançant les diverses formes de diplomàcia i paradiplomàcia multinivell, amb un paper actiu del Parlament de Catalunya. També s'havia de garantir fermament la tasca endegada amb l'Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans i amb l'ICIP, tot assegurant la independència i l'autonomia d'aquest darrer i el seu finançament a partir d'un contracte-programa amb objectius i resultats mesurables. A banda, era necessari reforçar la col·laboració amb organismes i institucions del sistema de Nacions Unides i de les organitzacions internacionals de caràcter regional.

Vers les polítiques de promoció i protecció dels drets humans, també seran un àmbit relativament nou, tot i que tradicionalment havien format part de la tasca compromesa de la societat civil, de l'acció política internacional i de la política de cooperació al desenvolupament. En aquest sentit, la

creació de l'Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans significava una oportunitat molt important. El foment i la protecció dels drets humans havia de formar part de totes les polítiques públiques i, per tant, de l'acció exterior, fent una clara aposta per la planificació i la coordinació amb una unitat administrativa especialitzada per tal d'afavorir la promoció dels principis rectors a què es referia l'article 4 de l'estatut d'autonomia, reforçant la col·laboració amb la societat civil, tot fent un èmfasi especial en les iniciatives de lluita contra la impunitat i de suport a la defensa dels drets humans.

Finalment, s'havia d'incrementar l'activitat internacional de Catalunya en aquest àmbit, cercant la participació en l'aplicació i la conclusió de tractats internacionals relatius als drets humans i participant activament en les diverses dimensions de la política internacional de promoció i foment dels drets humans, tot articulant formes de col·laboració en la presentació de candidatures en organismes internacionals, la presentació d'informes, la coordinació de visites internacionals, la signatura d'acords de col·laboració, la participació en missions internacionals, o facilitant l'acollida a Catalunya de cimera internacional o seus permanents d'algun òrgan, comitè o secretaria.

## **6.- Els escenaris regionals per a l'acció exterior**

Prioritzar l'activitat exterior per àrees geogràfiques i països era una tasca cabdal per poder definir de forma adequada els interessos de Catalunya en el món i articular respostes polítiques adequades en el marc d'una acció exterior planificada i coherent, però alhora era una tasca complexa on les aproximacions sectorials i d'àmbits regionals s'havien d'harmonitzar amb una visió de conjunt i global. En suma, la priorització geogràfica era resultat d'un exercici de combinació de necessitats derivades de les grans tendències mundials; de voluntat, compromís i tradició del país en el camí



de la internacionalització i de capacitats, sorgides dels avantatges comparatius, del pòsit i el bagatge d'habilitats i pràctiques ja existents, i de l'ús intencionat i articulat de les habilitats i les potencialitats del país en el seu conjunt. Tanmateix, de manera sintètica, les relacions de Catalunya vers la resta de països es podien definir sobre la base de sis eixos.

- Un de base geopolítica, que incloïa les relacions amb els països de l'entorn més immediat, Europa i la Mediterrània, especialment el Magrib.
- Un segon eix, de caràcter historicocultural, es basava en l'existència de vincles derivats de l'empremta que la història de Catalunya havia deixat en diversos països de l'Amèrica Llatina, en què hi va haver, i encara hi havia, importants nuclis de població catalana immigrada.
- Un tercer eix, basat en termes econòmics, comercials i turístics, centraria l'atenció envers les economies emergents d'Àsia, i de l'Amèrica Llatina i en les més clàssiques, com eren Amèrica del Nord o els països d'Europa on les balances comercials mostraven un vincle directe amb Catalunya.
- Un quart eix el configuraven les estretes relacions del Govern de la Generalitat amb governs descentralitzats de nacions sense estat, amb realitats polítiques comunes i nivells competencials similars i que permetien treballar temes d'interès compartit i intercanviar experiències en àmbits diversos.
- Un cinquè, que se n'hi havia de sumar, i que resultava de la important població immigrada a Catalunya i les necessàries connexions amb els països d'origen que es formalitzaven en relacions bilaterals reals, com ara de països de l'Àfrica subsahariana, de l'Amèrica Llatina o d'alguns països asiàtics.
- Un darrer eix era el que marcava les relacions de Catalunya amb els països en via de desenvolupament o en situació de crisi humanitària. En aquest cas, els països prioritaris i preferents sorgien del Pla Director de Cooperació al Desenvolupament (2007-2010) aprovat pel Parlament de Catalunya i revisat quadriennalment.

Sobre aquesta base, es podia fer una definició, per àrea geogràfica, sobre els països prioritaris per a l'acció exterior de Catalunya. En relació amb els veïns del nord, Catalunya sempre havia estat un país europeista, com ho demostraven la voluntat primigènica de formar part de la UE i el suport

explícit a tots els processos d'integració i d'adhesió que s'havien viscut en les darreres dues dècades, per la qual cosa no hi havia dubtes que era necessari continuar vetllant pel reforçament de la UE, donant suport explícit al procés d'adhesió dels països dels Balcans, sempre condicionat al compliment dels criteris de democratització, respecte als drets humans i assoliment del cabal comunitari exigits per la UE.

D'entre els països europeus calia considerar prioritaris, per la proximitat geogràfica, França, Andorra i Portugal, i amb què ens unien, a més de la dimensió transfronterera, importants vincles econòmics, socials, lingüístics i culturals. D'altres, com Alemanya i el Regne Unit, tenien aqueta consideració per l'important flux econòmic i comercial, per la presència de ciutadans de segona residència i per ser receptors d'un gran nombre de ciutadans. A part d'aquestes relacions bilaterals, continuaven essent prioritàries a escala europea, les relacions amb Flandes, Escòcia i Gal·les, que havien propiciat acords bilaterals que havien estructurat de forma continuada unes relacions serioses i que havien comportat importants intercanvis entre administracions.

Pel que feia al sud, la Mediterrània havia estat tradicionalment una regió prioritària per a l'acció exterior de Catalunya atesa la seva proximitat i els vincles històrics i, ara també, la important presència de ciutadans de països de la regió a Catalunya, especialment del Magrib. De manera prioritària, calia intensificar les estretes relacions amb el Marroc, que havia estat el país de la conca sud de la Mediterrània amb què Catalunya havia tingut més capacitat d'incidència, tant per la important presència catalana, com pel manteniment d'una agenda bilateral viva i per haver estat definit com a país prioritari de la cooperació catalana. A més d'intensificar les relacions i la cooperació amb altres països de la ribera sud (com Algèria, el Líban, Egipte o Turquia) i amb països prioritaris de la cooperació (com

Palestina i el Sàhara Occidental), era important continuar fomentant els valors socials del procés de Barcelona com ara l'enfortiment de l'estat de dret i la promoció de la pau i dels drets humans i continuar treballant per la capitalitat de Barcelona i Catalunya de l'espai euromediterrani.

Quant a l'eix històrico-cultural, marcava les relacions prioritàries mantingudes tradicionalment amb països del con sud de Llatinoamèrica, com Argentina, Xile, Uruguai, i Cuba o Mèxic, on hi havia una important herència de la presència catalana a l'exili. Més enllà de les relacions historicoculturals, Catalunya no podia oblidar la importància que jugaven economies emergents i líders a la regió com el Brasil. Sobre l'Amèrica Llatina, Catalunya també tenia el repte important de la integració de la població immigrada llatinoamericana procedent, majoritàriament, l'Equador, Bolívia i Colòmbia. Calia treballar per a aprofitar al màxim l'actiu que suposaven aquestes comunitats i els vincles que es podien establir amb els respectius països d'origen. Igualment per a la cooperació catalana al desenvolupament, eren prioritàris Guatemala, Nicaragua, el Salvador, Bolívia, Colòmbia i l'Equador, mentre que el Perú i el Brasil eren considerats preferents. Així doncs, el treball sectorial amb aquests països s'havia d'aprofundir més enllà de l'àmbit econòmic i del comerç exterior. La cooperació universitària, l'assistència tècnica en polítiques públiques com la salut, el medi ambient, la joventut o la seguretat pública eren àmbits en els quals hi havia moltes altres possibilitats de col·laboració.

En relació a l'Amèrica del Nord, era evident que existia un gran interès per establir contactes i fer prospectiva sobre polítiques públiques i de gestió amb els Estats Units d'Amèrica, principal potència política i mundial. A part de les relacions bilaterals, en aquest context havien estat identificats com a prioritàris, pels vincles històrics, el pes de la població hispana i la concentració d'empreses catalanes, els estats de Califòrnia, Florida i

Texas, Nova York, Massachusetts i Geòrgia. Vers la cooperació sectorial amb Amèrica del Nord, destacaven els àmbits amb més capacitat d'internacionalització i amb valor afegit, com les polítiques agroalimentàries, la salut, la investigació i l'assessorament en processos d'homologació i qualitat dels aliments. Així mateix, eren destacables el sector biomèdic i biotecnològic, el camp de la recerca tecnològica i la col·laboració en recerca i transferència tecnològica. Es tenien en compte, també, el sector cultural, el medi ambient i l'educació superior on, malgrat l'existència de programes d'intercanvis i certes accions amb universitats americanes, es detectava una manca de posicionament del sistema universitari català. De manera especial, era considerat el Quebec. Els estrets vincles i una cooperació amb més de quinze anys de tradició, feien que existís una agenda bilateral intensa on regularment es plantejaven nous reptes estratègics, com la millora dels programes de cooperació, l'increment de la coordinació intergovernamental i la possibilitat de defensar interessos comuns davant organismes internacionals

En relació amb l'Àsia, Catalunya havia de mantenir i intensificar les relacions amb aquells països asiàtics amb què, a més d'altres vincles, s'evidenciessin les oportunitats econòmiques i comercials, com el Japó, la Xina, l'Índia i Corea del Sud. Catalunya havia de treballar per esdevenir la porta d'entrada dels països asiàtics al sud d'Europa i la Mediterrània. Alhora, calia trobar majors relacions amb l'Àsia a través de les comunitats asiàtiques assentades a Catalunya, especialment de la Xina, el Pakistan i l'Índia, aprofitant el coneixement existent, fomentant les relacions de l'empresariat asiàtic amb el teixit associatiu i econòmic català i donant suport a les iniciatives més sòlides procedents de la societat civil, amb més facilitat per operar en el context internacional.

Finalment, pel que feia a l'Àfrica subsahariana; Moçambic i el Senegal, Gàmbia, el Camerun i Etiòpia eren països prioritaris o preferents de la cooperació al desenvolupament. Més enllà d'aquesta dimensió, des de Catalunya es considerava que les relacions exteriors amb els països d'aquesta àrea havien d'encaminar-se cap a la promoció dels lligams comercials, el foment de la cooperació universitària, la transferència de tecnologia, el suport institucional als processos de modernització de l'administració, l'enfortiment de l'estat de dret i la governança, el foment de la pau i els drets humans, i el suport tècnic en les polítiques de salut i sostenibilitat mediambiental.

## **7.- Prioritats i actuacions per a una acció exterior**

### **EFICÀCIA. Acció exterior, prioritat del Govern**

#### Objectiu 1. Exercir plenament les competències en acció exterior

1.1. Impulsar la unitat de l'acció exterior del govern, establint una agenda de prioritats temàtiques i geogràfiques i de les oportunitats i interessos de Catalunya, tot promovent una visió compartida del paper de Catalunya al món.

1.2. Dotar-se d'una estructura institucional adequada, capaç de garantir la unitat d'acció internacional, articulada en un Departament d'Afers Exteriors i Cooperació, al capdavant del qual es pugui situar com a responsable polític un conseller/a o vicepresident/a.

1.3. Desenvolupar normativament l'àmbit d'acció exterior de l'estatut per mitjà de l'aprovació d'una llei de l'acció exterior de Catalunya, alhora que s'adeqüi el conjunt normatiu sobre cooperació al desenvolupament i sobre comunitats catalanes de l'exterior en les noves disposicions estatutàries.

1.4. Desenvolupar mecanismes de planificació, seguiment i avaluació de les polítiques d'acció exterior, cercant la coherència i l'alineament de totes

les polítiques públiques i impulsant mecanismes efectius de coordinació interdepartamental en aquest àmbit.

1.5. Posar al servei de la internacionalització una administració pública eficient, coordinada i àgil, capaç de ser flexible davant dels canvis i les oportunitats globals, tot definint un àmbit funcional adequat per a l'acció exterior i impulsant els programes de formació adients.

1.6. Adequar la dotació pressupostària destinada a l'acció exterior del govern atenent a la transversalitat interdepartamental i a l'assoliment dels objectius plantejats.

1.7. Crear el Consell d'entitats catalanes amb projecció internacional com a òrgan d'interlocució i col·laboració permanent amb el govern.

1.8. Reforçar el marc de relacions bilaterals amb l'estat, mitjançant el Grup de Treball d'Acció Exterior de la Subcomissió d'Afers Europeus i Acció Exterior de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, com a espai de coordinació i de participació de Catalunya en la definició de la política exterior de l'estat.

1.9. Definir i desplegar el mapa de delegacions exteriors de la Generalitat, concretant el paper de representació institucional i configurant una xarxa que cobreixi tots els àmbits temàtics i geogràfics d'interès per Catalunya, parant atenció a les oportunitats i interessos a la Mediterrània, a Amèrica i Àsia.

1.10. Definir oficines multinivell que agrupin diferents àmbits sectorials, incorporant un nivell bàsic de representació institucional, configurant una xarxa que abasti tots els àmbits temàtics i geogràfics d'interès per a Catalunya i estudiant la concurrència amb altres actors o amb l'administració exterior de l'estat.

1.11. Concretar l'estatut del representants de la Generalitat a l'exterior i de la resta d'agents, aclarint la seva naturalesa, acreditació, immunitats i privilegis en el marc de la representació exterior de l'estat.

1.12. Enfortir i protocol·litzar les relacions amb les oficines consulars a Catalunya per potenciar la relació amb els respectius països, donant suport a les tasques consulars mitjançant una finestra única amb tots els àmbits departamentals, la facilitació d'espais adequats pel seu treball, i l'establiment de mecanismes d'introducció i interlocució consular.

1.13. Regular els procediments per a la celebració d'acords de col·laboració de la Generalitat amb altres actors internacionals, establint els mecanismes d'autorització dels acords departamentals, així com de coordinació, registre i seguiment, que garanteixin la unitat de l'acció exterior.

1.14. Participar activament en la conclusió de tractats internacionals impulsats per l'estat, tot definint els procediments i els mitjans d'impuls i de participació de la Generalitat.

1.15. Donar un tractament coherent i integral a les polítiques de cooperació al desenvolupament, pau i drets humans, preservant l'autonomia de la seva missió.

1.16. Potenciar, en l'àmbit de l'acció exterior, sinèrgies amb el món local i amb altres administracions públiques, mitjançant polítiques d'impuls i de suport i mecanismes eficients de coordinació i comunicació, tot generant espais de diàleg.

1.17. Garantir l'exercici efectiu dels seus drets a ciutadans i ciutadanes de Catalunya residents a l'exterior i desenvolupar polítiques destinades a les comunitats catalanes a l'exterior en tant que actiu important per a la internacionalització del país.

## **INFLUÈNCIA. Catalunya, actor global**

### Objectiu 2. Enfortir el posicionament de Catalunya al món

2.1. Fer de Catalunya un actor clau del procés de construcció europea, des de la vocació europeista de la societat catalana, la coherència amb els

principis i objectius de la política exterior i de seguretat comú i les relacions regionals de cooperació amb Europa.

2.2. Exercir la capitalitat Euromediterrània, articulant relacions i sinèrgies entre les societats civils de l'espai mediterrani, donant un marc de coherència i visió compartida a les diferents polítiques i actors implicats.

2.3. Cercar el reconeixement com a actor internacional de prestigi sobre la base del treball rigorós i la continuat amb les institucions multilaterals i altres actors, generant una xarxa de complicitats, recolzant el treball d'actors no governamentals i cercant vies diverses de participació influent.

2.4. Establir un nou marc de relacions de Catalunya amb la UNESCO que aprofundeixi en totes les possibilitats de participar activament en aquesta organització.

2.5. Coordinar i cercar estratègies i actuacions conjuntes amb tots els actors catalans en l'àmbit de la UNESCO, configurant espais de participació i interlocució amb el govern.

2.6. Dinamitzar i potenciar les relacions transfrontereres, en el marc de l'Euroregió Pirineus-Mediterrània i de la Comunitat de Treball dels Pirineus, com a espais estratègics d'oportunitats per promoure iniciatives d'interès comú com les infraestructures.

2.7. Concretar i desenvolupar agendes bilaterals amb països i altres ens polítics definits com a prioritaris per a l'acció exterior de Catalunya.

2.8. Donar suport i enfortir l'anomenada diplomàcia pública, garantint la presència activa de les veus de Catalunya en fòrums i institucions on tenen lloc els grans debats mundials.

2.9. Potenciar el paper de Catalunya com a seu d'institucions, cimeres i reunions internacionals d'actors públics i no governamentals.

2.10. Afavorir el rol que Catalunya pot jugar en la promoció de la pau, la resolució pacífica de conflictes internacionals, el respecte dels drets humans i els instruments de justícia internacional davant la impunitat.



2.11. Reforçar l'estratègia catalana de cooperació al desenvolupament, actualitzant el marc normatiu, reforçant i adequant els mecanismes de participació, coordinació i d'avaluació de les polítiques en el marc del nou pla director.

## **PRESTIGI. Valors d'una marca**

### Objectiu 3. Consensuar, articular i potenciar la imatge de Catalunya al món

3.1. Detectar i consensuar els actius més competitius que Catalunya pot oferir al món i vincular la imatge als sectors amb més capacitat d'aportar valor afegit i desenvolupar polítiques de construcció, seguiment i observació de la imatge de Catalunya al món.

3.2. Projectar i promoure la imatge de Catalunya a l'exterior, generant complicitats que potenciïn la visibilitat i el posicionament internacional de Catalunya com a espai de coneixement, recerca, desenvolupament i innovació competitiu.

3.3. Aprofitar les possibilitats d'atracció i de referent turístic de Catalunya basades en la riquesa del patrimoni natural i cultural, en un context global d'imatge de país, potenciant el desenvolupament estratègic del sector.

3.4. Potenciar una actuació internacional coordinada per a la promoció i la projecció de la llengua i la cultura catalanes com a eix per al reconeixement i la visibilitat de Catalunya al món, situant-la com a actor global en la creació cultural.

3.5. Potenciar les oportunitats de visibilitat que ofereix l'esport i desenvolupar l'anomenada diplomàcia esportiva, vinculada als valors de pau, diversitat i respecte mutu per la internacionalització de Catalunya.

3.6. Promoure i acompanyar la projecció exterior de les entitats cíviques, socials, culturals i esportives i la seva participació en àmbits internacionals.

3.7. Assumir la defensa activa del pluralisme cultural i lingüístic en les relacions internacionals.

## **MOTOR DE PROGRÉS. La internacionalització**

### Objectiu 4. Promoure i dinamitzar el procés d'internacionalització del país

4.1. Construir una economia del coneixent que potenciï la internacionalització i faci de la recerca i la innovació el motor del desenvolupament.

4.2. Impulsar les exportacions, en especial les d'alt valor afegit, i potenciar la captació d'inversions estrangeres de qualitat i la promoció d'aliances entre empreses.

4.3. Consolidar Catalunya com a plataforma logística global i port de referència al sud d'Europa i la regió euromediterrània.

4.4. Impulsar i donar suport a la internacionalització de la universitat catalana –mobilitat d'estudiants, professors, investigadors i administradors–, i recolzar el seu paper clau en la generació de coneixement, la recerca i la innovació, parant atenció en les potencialitats internacional de la Xarxa Vives d'Universitats.

4.5. Integrar la sostenibilitat de les iniciatives econòmiques, desenvolupant una estratègia catalana del canvi climàtic, vinculada a l'estratègia de desenvolupament sostenible.

4.6. Fer de la internacionalització un motor del desenvolupament territorial, donant impuls i suport, mitjançant estructures participatives adequades, a les prioritats internacionalitzadores pròpies de cada territori en el marc d'una visió global de país.

4.7. Incorporar la immigració com a agent internacionalitzador clau de la societat i l'economia catalanes i afavorir la seva participació en accions de codesenvolupament.

4.8. Cercar una visió compartida dels interessos, oportunitats i estratègies de Catalunya, amb els diferents actors cívics, socials, econòmics i culturals.

4.9. Consolidar instruments mixtos públic-privats, com el Patronat Catalunya Món, i participar en estructures amb altres actors, com l'IEMED,

la Casa Àsia, la Casa Amèrica, el CIDOB, l'Institut Ramon Llull, que esdevenen espais idonis per a generar sinèrgies que permetessin activitats i actuacions efectives.

Una vegada redactat aquest avantprojecte, el Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació el va fer seu i sobre la seva base va redactar el *Pla de l'Acció Exterior del Govern de Catalunya 2010-2015*, que seria aprovat per acord de govern de data 9 de març de 2010.

## **4.2.- EL PLA DE L'ACCIÓ EXTERIOR DEL GOVERN DE CATALUNYA 2010-2015**

El *Pla de l'acció Exterior del Govern de Catalunya 2010-2015*, en el seu escrit introductori deia que

*Prenent com a base l'avantprojecte del Pla de l'acció Exterior del Govern de Catalunya, i després de la consulta a la resta d'òrgans del Govern, el Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació presenta el Pla de l'Acció Exterior del Govern de Catalunya que integrava els objectius estratègics, la planificació i les actuacions d'aquest àmbit.*

El Pla de l'Acció Exterior del Govern de Catalunya s'estructurava en quatre apartats. En primer lloc, s'analitzava el paper dels governs autònoms en un món globalitzat, per seguir amb la identificació dels actius de Catalunya per ser present en el món global, el nou marc normatiu obert al voltant del nou Estatut d'Autonomia i els valors i principis que inspiraven l'acció exterior de Catalunya. A continuació, sobre la base de cinc objectius estratègics, el pla desenvolupava els objectius operatius i les actuacions prioritàries que havien de permetre dur a terme una acció exterior governamental coherent i ordenada. La part final del document introduïa mecanismes que havien de permetre fer el seguiment i l'avaluació del pla.

### **4.2.1.- Anàlisi del paper dels governs autònoms en un món globalitzat**

En aquells moments, el factor més important era la globalització, que es veia com una cosa positiva; no s'havia pres encara consciència de la forta crisi econòmica i social que ja s'estava gestant. Es considerava que augmentava les interconnexions mundials, la permeabilitat de les fronteres i l'ampliació dels intercanvis, donant noves oportunitats a nous actors internacionals, tant en el camp econòmic com el social, cultural o científic.

S'assenyalava que, més enllà de la clàssica política exterior pròpia dels estats, apareixien altres actors amb les seves pròpies capacitats reguladores i normatives que jugaven un paper cada vegada més rellevant en les relacions internacionals, que no havien de ser obviats pels estats. Aquests elements requerien d'estratègies per fer front a les amenaces a la seguretat, donant pas a una nova concepció de seguretat humana i el benestar de les persones, incloent la protecció del canvi climàtic, els desequilibris ecològics, l'explotació i l'administració de recursos energètics i naturals, la propagació de malalties, l'augment de la contaminació, les crisis alimentàries, el terrorisme, el crim organitzat, la proliferació d'armament nuclear o les amenaces derivades de la inestabilitat del sistema financer.

Aquelles grans tendències mundials es percebien com a noves i atorgaven diverses oportunitats per als actors internacionals, obrint noves vies per a l'acció internacional dels governs autònoms amb capacitat d'autogovern. Es considerava que incentivava la formulació de posicions pròpies a nivell internacional en la defensa i la promoció dels propis valors, interessos i identitats, com la solidaritat, el foment de la cooperació per al desenvolupament i de la pau o la defensa de la pluralitat cultural i lingüística. No s'era conscient de la greu situació que assoliria el món occidental, en especial Europa, com a conseqüència de la globalització.

També, es deia que les actuacions exteriors dels governs autònoms eren anteriors a l'actual procés de globalització i els factors que explicaven millor el naixement de la seva acció exterior d'aquestes entitats eren el grau de democratització i descentralització dels estat i la internacionalització creixent dels mercats. A més, es feia l'anàlisi comparativa de l'acció exterior dels estats federals o amb estructures descentralitzades d'autogovern i es trobava un ampli i divers espectre: models dualistes i competitius, on el govern federal i els governs autònoms, ambdós amb competències en acció exterior que competeixen; models d'hegemonia del poder central en què el govern federal exerceix gairebé en exclusiva l'acció exterior models de política cooperativa, on els governs autònoms i el poder central cooperen en l'exercici de l'acció exterior. Es considerava que, en la majoria d'estats compostos, les polítiques i l'acció exterior tenien en compte l'estructura institucional i es basaven en la divisió de les competències. El document també deia que l'acció exterior dels governs autònoms resultava, sovint, autònoma vers els estats corresponents, tot i les limitacions jurídic-formals existents, tant dels ordenaments jurídics estatals, com del dret internacional.

Existia un augment progressiu de la importància de l'acció exterior dels governs autònoms, que s'explicava pel creixent nombre de delegacions a l'exterior, l'increment de la dotació pressupostària i d'estructures administratives, la participació en organismes multilaterals i en fòrums on es debatia l'agenda internacional. Això feia necessari que aquests nous actors desenvolupessin estratègies conjuntes per al seu reconeixement internacional i per augmentar l'eficàcia de les seves actuacions exteriors.

Finalment afirmava que Catalunya feia una aposta per tenir una major influència i visibilitat en l'escenari internacional i per consolidar una estratègia que coordinés i unifiqués els interessos i les iniciatives

internacionals d'institucions i entitats de la societat civil, amb la finalitat d'incidir en la protecció i la promoció dels valors, els interessos i els signes d'identitat propis.

#### **4.2.2.- Els actius, valors i principis de Catalunya**

##### **a) Una voluntat d'autogovern com a expressió de la identitat pròpia**

El document deia que Catalunya era una realitat històrica que s'havia forjat al llarg de segles. Aquest fet li atorgava un marcat sentit d'identitat, amb una ciutadania amb un clar sentiment de pertinença a una comunitat nacional que havia de tenir la seva traducció en la política i les institucions catalanes, que ja històricament havien estat singulars i diferenciades. La tradició d'institucions pròpies i representatives, deia, es remuntava a l'edat mitjana. És per això que l'autogovern de Catalunya es fonamentava en un sistema institucional, amb més de 650 anys d'història, garant de drets i deures i motor del progrés del país i del benestar de la ciutadania, sent l'Estatut d'Autonomia de Catalunya la seva norma institucional bàsica.

##### **b) Una tradició empresarial i una economia oberta i innovadora**

El document manifestava que Catalunya era un país amb una sòlida tradició industrial i comercial que, juntament amb la seva privilegiada situació geogràfica, li havia permès assolir un reconegut protagonisme entre les regions més dinàmiques d'Europa. El creixement econòmic i el nivell de benestar assolit pels catalans les darreres dècades quedava reflectit, entre d'altres, per disposar d'una renda per càpita que, aleshores, superava en un 22% la mitjana de la UE-27 i en un 9% la dels països de la zona euro.

Exposava que Catalunya disposava, durant el període dels tripartits, d'una economia diversificada, amb un sector de serveis destacat en l'àmbit del

turisme i un sector industrial que era una combinació d'indústries tradicionals i indústries emergents. El teixit industrial es caracteritzava per empreses petites i mitjanes molt dinàmiques amb un potencial en termes d'innovació i internacionalització. L'economia catalana era una economia oberta a l'exterior, amb una gran intensitat de relacions comercials i amb una important captació d'inversió estrangera, si bé la penetració de les empreses en mercats exteriors tenia encara molt camí per recórrer. Era de concertació entre sectors públic i privat i oferia una gran oportunitat per a una major inserció en el context mundial.

El Govern de la Generalitat havia de fer una aposta decidida per tal de reforçar aquest potencial, especialment per mitjà de les accions de foment de l'emprenedoria, del suport a la internacionalització de les empreses, de la captació d'inversions estrangeres i de la inversió en recerca i innovació. L'acció exterior del govern havia de contribuir a aquest esforç, prioritzant aquesta perspectiva, tant en les relacions bilaterals com en la participació en xarxes o plataformes multilaterals.

La localització estratègica de Catalunya la feia idònia per a accedir als mercats internacionals, especialment nord-africans i asiàtics. La disponibilitat d'una extensa xarxa d'infraestructures i les sinèrgies derivades de la proximitat entre port, aeroport i zona logística, oferien una excel·lent possibilitat de connectivitat a nivell internacional. Els ports i aeroports catalans, a més dels avantatges del seu enclavament en el Mediterrani, concentraven, aleshores, una cinquena part del trànsit estatal, tant de passatgers com de mercaderies. Les inversions en infraestructures realitzades o planificades, promogudes pel Govern de la Generalitat constituïen un al·licient addicional. Aquest bagatge oferia potencial al país i l'aposta ferma per alguns sectors productius i de coneixement que havia resultat en uns centres d'excel·lència internacionalment reconeguts.

Catalunya destacava internacionalment en àrees com la recerca, el disseny o les escoles de negocis i treballava en col·laboració estreta entre les universitats, les administracions públiques i el sector privat per consolidar-se en posicions capdavanteres a escala global.

### **c) Una societat civil compromesa i cohesionada**

El document exposava que la societat catalana tenia unes característiques pròpies que permetien identificar-la com una comunitat nacional forjada sobre la base d'una organització social, una cultura, una llengua, una història i una situació geogràfica que la posicionava privilegiadament com a cruïlla Nord-Sud entre Europa i la Mediterrània. Aquesta suma d'elements havia generat una ciutadania activa i compromesa, amb iniciativa i capacitat de mobilitzar-se, no sols pels objectius més immediats, sinó també pels desafiaments i debats internacionals, donant resposta als reptes globals des de la pròpia experiència de país. Catalunya era considerada com un país on les campanyes de solidaritat per fer front a casos d'emergència i catàstrofes naturals, conflictes militars o els debats com la lluita contra el canvi climàtic provocaven una reacció immediata i massiva. Fruit d'aquest fort compromís ciutadà, Catalunya havia desplegat una política de cooperació per al desenvolupament consolidada i prioritària. Gaudia d'una societat cohesionada amb gran capacitat d'acollida i convivència, amb serveis públics integradors, universals i de qualitat reconeguda, com l'educatiu i el sanitari, amb una tradició associativa i de participació cívica i un compromís sòlid amb els valors de la pau i la seguretat humana, el desenvolupament humà sostenible i la promoció i la defensa dels drets humans. Aquests valors es consideraven la base d'una societat oberta i receptiva, disposada a interactuar de forma constructiva amb cultures diferents presents a Catalunya, però també amb responsabilitat i solidaritat envers els fenòmens globals.



## **d) Una cultura universal i singular**

La situació geogràfica de Catalunya havia marcat profundament la seva història, la seva cultura i la seva llengua, que constituïen un patrimoni valuósíssim al qual s'hi sumava l'atracció que generava la ciutat de Barcelona. No hi havia cap altra cultura sense estat amb una projecció internacional, una producció cultural, científica i industrial i amb llengua pròpia com la catalana. El català era la tretzena llengua en nombre de parlants de la UE, per davant del danès i el finès i, a Europa, equiparable en nombre de parlants al suec, al grec o al portuguès. En concret, més de nou milions de persones el sabien parlar i l'entenien més d'onze milions. A més de Catalunya, el català també era llengua oficial del País Valencià, les Illes Balears i Andorra i es parlava en una part de l'Aragó; la Franja de Ponent; la Catalunya Nord, a França i la ciutat de l'Alguer, a Itàlia. La preservació i la defensa de la llengua i la cultura catalanes al llarg de la història havien definit la manera de ser de Catalunya com una societat oberta i compromesa amb la riquesa i la diversitat lingüística i cultural, la qual cosa constituïa un clar atractiu, però li atorgava, a la vegada, una gran responsabilitat davant la resta del món.

### **4.2.3.- Marc d'actuació de l'acció exterior del Govern de Catalunya**

#### **a) Marc normatiu**

El document analitzava el marc normatiu que ofería el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya. Feia, també, referència a l'evolució de la interpretació del Tribunal Constitucional en matèria d'acció exterior que va consolidar el principi *in foro interno, in foro externo*. Establia la obligació de la Generalitat d'impulsar l'acció exterior, en virtut del mandat de l'article 193 del nou estatut, per promoure els seus propis interessos, que derivaven directament de les seves pròpies competències.

El Govern de Catalunya podia dur a terme aquesta acció exterior directament o per mitjà dels òrgans de l'Administració General de l'Estat. En aquest sentit i sobre la base de l'article 3 de l'estatut, segons el qual la Generalitat és Estat; calia comptar amb la col·laboració del govern de l'estat i dels seus mecanismes per tal de poder desplegar, de forma efectiva, les disposicions relatives a l'acció exterior previstes en l'estatut i garantir, d'aquesta manera, la unitat de l'acció exterior de l'estat i l'exercici autònom de les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria d'acció exterior. Així, doncs, l'estatut establí un marc jurídic obert i flexible que permetia, dins dels límits constitucionals, un ampli marge per a desenvolupar l'acció exterior de la Generalitat com a part consubstancial de l'autogovern, ja fos a través d'actuacions exteriors pròpies com participant en la formulació de la política exterior de l'estat.

## **b) Valors i principis fonamentals**

El document assenyalava que l'estatut incloïa referències que emmarcaven diversos valors i principis, com la Declaració Universal de Drets Humans, el Conveni Europeu per a la protecció dels Drets Humans i altres tractats i convenis internacionals subscrits per Espanya que reconeixien i garantien els drets i les llibertats fonamentals. A banda de l'estatut existien altres disposicions legals que establien els principis informadors de l'acció exterior de la Generalitat, com la Llei 26/2001, de cooperació al desenvolupament, la Llei 21/2003 de foment de la pau i la Llei 14/2007 de l'Institut Català Internacional per la Pau. D'aquest conjunt de disposicions legals i de la identitat i consciència col·lectiva del poble català que, tal com es diu en el preàmbul de l'estatut,

*[...] continua proclamant avui com a valors superior de la seva vida col·lectiva, la llibertat, la justícia i la igualtat [...]*

es podien inferir els valors i principis que havien d'inspirar l'acció exterior de Catalunya. En aquest sentit, el document afirmava que constituïa una

obligació legal, tal com estableix l'article 4.3 de l'estatut, que els poders públics de Catalunya havien de promoure els valors superiors expressats en l'ordenament jurídic català i havien d'orientar les seves polítiques d'acord amb els principis rectors que establien la constitució i l'estatut. Es tractava, doncs, de valors i principis que havien d'inspirar totes les polítiques públiques.

Així doncs, l'acció exterior del Govern es fonamentava en els següents valors:

- La promoció dels valors superiors de la vida col·lectiva que, de manera específica, se sintetitzaven en sis eixos fonamentals: democràcia, promoció i defensa de la pau i la seguretat humana, defensa dels drets humans i les llibertats fonamentals, l'equitat de gènere, la promoció del pluralisme i la interculturalitat i la promoció del desenvolupament humà sostenible, coincidint amb els pilars del sistema de les Nacions Unides.
- La promoció de la llengua i la cultura catalanes com eixos de la identitat catalana, que la caracteritzava com una societat oberta al diàleg, al pluralisme i a la diversitat, amb una clara vocació de prosperar i interactuar lliurement amb altres cultures de tot el món d'una manera mútuament beneficiosa.
- La promoció dels valors i objectius del projecte polític de la UE, que constituïa l'espai polític i geogràfic de referència de Catalunya. Així, totes les polítiques públiques havien d'incorporar, coherentment, els valors, principis i obligacions que es derivaven de la pertinença a la UE. Establerts aquests valors fonamentals, l'acció exterior del Govern de la Generalitat s'havia de regir pels principis instrumentals següents:
  - La voluntat d'impulsar i fomentar la projecció de Catalunya a l'exterior, tot promovent els seus interessos i promocionant els valors fonamentals en què s'inspirava.
  - La recerca del consens polític en les grans orientacions i estratègies de l'acció exterior per donar la continuïtat i l'estabilitat necessàries a unes polítiques a llarg termini.
  - L'actuació directa de la Generalitat de Catalunya en l'exercici de les seves competències en acció exterior.

- La lleialtat institucional mútua i els principis de bilateralitat i de multi-lateralitat de les relacions entre la Generalitat i l'Estat.
- La recerca de sinèrgies amb la política exterior del Govern de l'Estat, especialment en aquells àmbits de major interès estratègic per Catalunya, com ara la política euromediterrània o les relacions amb Amèrica Llatina.
- La garantia de la unitat d'acció de govern, mitjançant una coordinació, planificació i avaluació eficaç de les polítiques públiques en la seva dimensió exterior, tot respectant les competències i l'autonomia de cadascun dels actors.
- La participació de la societat civil en el disseny i, quan s'escaigués, l'execució de l'acció exterior i la promoció de la projecció internacional.
- L'equilibri territorial en la promoció dels interessos del conjunt de Catalunya, fent de la internacionalització un eix principal per al desenvolupament i el creixement dels diferents territoris, tot respectant la diversitat, la varietat i la riquesa del territori i reconeixent el potencial de la capitalitat de Barcelona.
- La contribució en la provisió de béns públics globals amb la voluntat de responsabilitzar-se dels fenòmens d'escala mundial (sobirania alimentària, lluita contra el canvi climàtic, seguretat humana, etc.).

### **c) Missió i objectius estratègics**

Fer de Catalunya un actor global responsable, eficaç, influent i de prestigi, que havia d'orientar la seva acció exterior d'acord amb els seus valors en defensa dels interessos i la promoció del progrés i el benestar de la societat catalana en el marc de la construcció d'un ordre global més just i solidari. Aquesta missió s'havia de concretar amb els objectius estratègics següents:

1. Exercir plenament les competències estatutàries en matèria d'acció exterior, amb un disseny institucional adequat i instruments per al compliment del marc estatutari, garantint la coherència i la coordinació de les accions exteriors i l'eficàcia de les actuacions.
2. Posicionar Catalunya com un actor de referència per a altres governs, organismes internacionals i xarxes de cooperació interregional per tal d'influir en aquelles polítiques i decisions de

- caràcter global que pugessin afectar Catalunya i el seu àmbit de responsabilitat internacional.
3. Desplegar una estratègia de diplomàcia pública en cooperació amb els diferents agents socials i econòmics i els generadors d'opinió nacionals i estrangers, per contribuir a una millor projecció de la imatge de Catalunya a l'exterior.
  4. Promoure la internacionalització socioeconòmica de Catalunya per tal de garantir la competitivitat internacional del sector econòmic, però també de la societat en el seu conjunt.
  5. Consolidar Catalunya com un actor internacional compromès, responsable i solidari, d'acord amb els valors que subscriu i que la caracteritzen com a país.

#### **4.2.4.- L'estratègia d'acció exterior del Govern de Catalunya**

El desplegament dels objectius estratègics definits anteriorment es desglossaven en els següents objectius operatius i actuacions prioritàries.

##### **Per a exercir plenament les competències en acció exterior**

##### **a) Reformar i actualitzar la normativa i el funcionament de l'acció exterior**

###### Consolidar l'acció exterior del govern

Era necessari que el govern disposés, en la línia que ja havia anat desenvolupant, d'una estructura específica, eficaç i coherent, del màxim nivell politico-administratiu possible, per a la direcció i coordinació de l'acció exterior. Aquesta estructura específica havia de coordinar les relacions exteriors del govern i impulsar les reformes administratives i polítiques necessàries per a desenvolupar eficaçment una acció exterior ambiciosa al servei del país i dels seus ciutadans. Al mateix temps, havia de coordinar i donar suport a les unitats de cada departament responsables de l'acció exterior que es duia a terme des dels respectius àmbits sectorials.

### Promoure la Llei d'Acció Exterior de la Generalitat.

Aquesta nova llei havia de desenvolupar les capacitats i instruments que l'estatut atribuïa a la Generalitat en matèria d'acció exterior i havia d'orientar-la cap a la defensa dels interessos generals del país i la consecució de resultats tangibles en benefici del benestar social i progrés econòmic de Catalunya. Alhora, aquest desplegament legislatiu s'havia de bastir sobre un consens parlamentari d'ampli abast per dotar d'una major seguretat jurídica l'acció exterior del govern i crear un marc més estable per a la consecució dels objectius a assolir.

### Actualitzar el marc normatiu de la cooperació per al desenvolupament

La cooperació per al desenvolupament constituïa l'àmbit més consolidat de l'acció exterior del govern; amb una llei pròpia, un ferm compromís parlamentari, instruments de planificació i òrgans de coordinació, assessorament i participació que permetien parlar amb propietat d'una política pública específica. En aplicació de la llei, en els darrers anys s'havien aprovat dos plans directors de cooperació per al desenvolupament (2003-2006 i 2007-2010), que havien permès un desplegament sense precedents en aquesta matèria, tant en l'assignació de recursos com en l'eficàcia i la qualitat de l'ajut. L'etapa que s'iniciava aleshores, havia d'estar marcada per l'aprovació d'un nou pla director (2011-2014), havia de ser la de consolidació d'aquesta política pública, sense deixar de seguir avançant en la millora qualitativa de l'ajut i en el compromís amb el finançament del desenvolupament humà per part de Catalunya.

La llei de cooperació per al desenvolupament regulava, entre altres, la planificació i la programació de la política de cooperació per al desenvolupament i els seus òrgans rectors i de coordinació, col·laboració i consultius. Amb l'aplicació efectiva de la llei i els seus reglaments de

desplegament s'havien posat de manifest alguns desajustos o mancances, de diversa importància, en el marc normatiu de la política de cooperació per al desenvolupament. En paral·lel, s'havien produït canvis significatius en les institucions i a la societat catalana, com ara l'aprovació del nou Estatut de Catalunya, amb un nou model de finançament, o l'eclosió del fenomen migratori. També, havien estat importants els canvis en l'escena internacional, específicament en les polítiques en aquest àmbit. Tot això aconsellava fer una revisió, durant el següent quadrienni, de la llei de cooperació per al desenvolupament, amb l'objectiu d'adaptar-la al nou context. A banda, quant als òrgans rectors de la política de cooperació, calia reformar la llei de creació de l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament i els seus estatuts.

#### Actualitzar el marc legal de la ciutadania catalana a l'exterior

La Llei 18/1996, de 27 de desembre de relacions amb les comunitats catalanes de l'exterior, i la normativa de desplegament havien estat aplicades els darrers 13 anys, sense que hi hagés, en el decurs d'aquest període, cap adaptació als canvis socials, culturals, econòmics o legislatius que afectaven les comunitats catalanes de l'exterior; així, en molts dels seus preceptes, havia quedat obsoleta o inaplicable. A més, els destinataris d'aquesta norma eren les comunitats catalanes enteses com a entitats, deixant fora els ciutadans catalans a nivell individual.

En els darrers anys, s'havien produït reformes legislatives rellevants que afectaven aquest àmbit i que feien necessària l'actualització de la normativa vigent en matèria de ciutadania i comunitats de l'exterior. En primer lloc, l'article 13 de l'estatut feia, per primera vegada, un reconeixement explícit de la presència de comunitats catalanes a l'exterior i del suport que havien de rebre per part del govern. El mateix estatut també reconeixia en l'article 7.2 els drets polítics que, com a catalans,

gaudeixen les persones residents a l'estranger que havien tingut el seu darrer veïnatge civil a Catalunya i els seus descendents.

A nivell estatal, l'aprovació de la Llei 40/2006 de l'Estatut de la Ciutadania Espanyola a l'Exterior, va establir un nou marc de col·laboració i coordinació entre l'estat i les comunitats autònomes en matèria dels seus ciutadans a l'exterior i en les opcions de retorn. Paral·lelament, la Llei 52/2007 de la memòria històrica va introduir canvis significatius en la normativa d'accés a la nacionalitat, incrementant considerablement el nombre de persones amb nacionalitat espanyola inscrites al Padró d'Espanyols Residents a l'Estranger (PERE) i, per tant, el de ciutadans de Catalunya residents a l'exterior.

Un tercer factor que motivava la necessitat d'impulsar una nova llei eren els canvis a nivell tecnològic. L'aparició i l'ús de les noves tecnologies havia comportat que alguns dels preceptes de la Llei 18/1996 se simplifiquessin d'acord amb un model basat en els principis d'eficàcia i eficiència de l'administració pública.

Tot això feia necessària l'aprovació d'una nova llei de les comunitats i la ciutadania catalana de l'exterior que havien de respondre a un doble objectiu. D'una banda, calia regular els drets i els deures individuals de la ciutadania catalana de l'exterior i establir els mecanismes registrals i operatius que en permetessin l'adequat exercici. De l'altra, calia actualitzar i modernitzar els instruments de relació i suport a les comunitats catalanes de l'exterior.

## **b) Coordinar i donar suport a l'acció exterior del govern**

Consolidar el Comitè de seguiment de l'Acció Exterior com a òrgan de proposta, seguiment i coordinació



Es considerava essencial la centralitat de l'acció exterior en l'agenda política i en les estratègies de futur de la Generalitat de Catalunya. Era, per tant, bàsic que el govern disposés d'una estructura del màxim nivell politico-administratiu per a la direcció i coordinació de l'acció exterior que coordinés les relacions exteriors del govern i impulsés les reformes administratives i polítiques necessàries per a desenvolupar eficaçment una acció exterior ambiciosa al servei del país i dels seus ciutadans. Al mateix temps, aquesta estructura havia de coordinar i donar suport a les unitats de cada departament responsables de l'acció exterior que es desenvolupava des dels respectius àmbits sectorials.

#### Desenvolupar una eina de coordinació i gestió de la informació sobre acció exterior

Consolidar Extranet com a instrument que poses a disposició de tots els departaments la informació gestionada des de l'òrgan competent en matèria d'acció exterior i compartir la informació sobre les actuacions i els projectes governamentals internacionals que els diversos departaments tinguessin previst dur a terme.

#### Garantir la coherència en la signatura d'acords de col·laboració del govern

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en l'article 195, autoritzava la Generalitat a subscriure acords de col·laboració amb autoritats estrangeres o organismes internacionals per a la promoció dels seus interessos. Calia que el Govern regulés les formes d'aplicació d'aquest instrument per tal de garantir que se'n fes un ús ordenat i que els seus continguts fossin coherents amb els objectius definits pel pla. Els acords marc de col·laboració, que havien de ser aprovats pel govern, constituïen l'instrument polític mitjançant el qual les parts signants expressaven el consentiment mutu sobre uns determinats compromisos de caràcter transversal.

D'altra banda, els departaments del govern podien subscriure acords sectorials sobre matèries circumscrites al seu àmbit competencial. En tot cas, s'havia de garantir, a través d'una comunicació prèvia a l'òrgan competent, que aquests acords s'emmarcaven dins de les línies estratègiques del pla i que els compromisos assumits no contradeien o comprometien la coherència de l'acció exterior. Aquest mateix òrgan havia de vehicular la comunicació corresponent amb el Ministeri d'Afers Exteriors i Cooperació, prèviament a la seva signatura. Sense perjudici dels aspectes generals que regulés la futura llei de l'acció exterior en relació als acords de col·laboració, a curt termini calia adequar els procediments previstos pel Decret 52/2005 del registre de convenis de col·laboració i cooperació per tal de donar la cobertura jurídica necessària a aquests principis en la línia establerta pel Decret 42/2008 de coordinació executiva de l'acció exterior.

#### Garantir la coherència entre l'acció exterior i les relacions del Govern amb la Unió Europea

S'havia de garantir la coherència entre l'acció exterior de la Generalitat i la Unió Europea des de una visió estratègica. Igualment, s'havien de generar sinèrgies transversals i sectorials en les actuacions davant les institucions europees, en les relacions bilaterals amb els governs de la UE, en la participació en les xarxes de cooperació interregional i transfronterera i en l'articulació de la política exterior de la UE.

#### Incardinar l'actuació dels consorcis i fundacions en l'àmbit de les relacions internacionals presents a Catalunya amb els objectius de l'acció exterior

El govern, en col·laboració amb altres administracions i ens públics, havia de donar suport a les institucions de referència en l'àmbit de les relacions internacionals presents a Catalunya: el Patronat Catalunya Món, l'Institut

Europeu de la Mediterrània (IEMed), Casa Àsia, Casa Amèrica, el Centre d'Estudis i Documentació Internacionals de Barcelona (CIDOB) i l'Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). Aquests *think tanks* comptaven amb una àmplia expertesa geogràfica i sectorial, reconeguda en l'àmbit de les relacions internacionals. Es tractava d'entitats fortament arrelades a Catalunya, amb una àmplia xarxa de contactes, que participaven activament en debats internacionals, que acollien seminaris amb figures de rellevància, fomentaven la reflexió i el diàleg i generaven opinió, idees i documents d'anàlisi des d'una perspectiva catalana.

Des del Govern de Catalunya, s'havia d'articular una interlocució permanent amb aquestes institucions, per fer-les partícips de la definició i el desplegament de l'acció exterior de Catalunya i instrumentalitzar-los com a agents de la seva acció exterior i com a canals de transmissió cap a la societat civil i actors de diplomàcia pública. Calia seguir potenciant l'activitat d'aquests centres d'estudi, formació, recerca i difusió com a marc de col·laboració amb l'Estat, l'Ajuntament de Barcelona, universitats i altres ens públics de Catalunya per a la promoció d'interessos compartits en l'àmbit de l'acció exterior.

### **c) Reforçar el compromís mutu entre la Generalitat i el Govern de l'Estat en el desenvolupament de l'acció exterior de Catalunya.**

#### Desenvolupar mecanismes de col·laboració en aquells àmbits de política exterior on l'estat té competència exclusiva

Malgrat que l'estat exercia un monopoli sobre els instruments que el dret internacional posa a disposició dels subjectes de dret internacional, el desenvolupament de l'acció exterior del Govern de Catalunya es feia en plena consonància i col·laboració amb el Govern de l'Estat. Sobre la base del principi general segons el qual la Generalitat és Estat, s'havia de treballar per aconseguir el compromís del govern estatal en el suport a la

projecció internacional de Catalunya i al desplegament de la dimensió exterior de les competències pròpies. El mandat estatutari comportava una negociació bilateral amb l'estat per al desenvolupament de mecanismes de col·laboració en aquells àmbits on el govern estatal tenia la competència exclusiva o per als quals fos més eficaç emprar els mitjans i els instruments de l'administració de l'estat.

El Govern de Catalunya considerava que aquesta col·laboració s'havia de desenvolupar a nivell bilateral, per mitjà de la Subcomissió d'Afers Europeus i Acció Exterior de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, que era el marc adequat per a acordar les mesures de col·laboració i cooperació mútua i per a assegurar al Govern de Catalunya els instruments jurídics i polítics adequats per al desenvolupament de la seva acció exterior.

#### Garantir la participació del Govern de Catalunya en la negociació de tractats internacionals que afectessin competències pròpies

L'article 196 de l'estatut preveia la participació de la Generalitat en la negociació de tractats internacionals celebrats per l'estat. Si bé la seva conclusió era competència exclusiva de l'estat, aquest havia d'informar prèviament el Govern de Catalunya sobre els actes de subscripció que afectessin d'una manera directa i singular les competències de Catalunya i, en aquest cas, Govern i Parlament podien adreçar-li les observacions que consideressin pertinents. Igualment, el Govern de Catalunya podia sol·licitar que integrés representants de Catalunya en les delegacions negociadores o demanar al govern estatal la celebració de tractats internacionals en les matèries que fossin competència de la Generalitat. Des del Govern de la Generalitat s'havia de treballar per garantir la participació adequada de Catalunya en la negociació d'aquest tipus de

tractats, mitjançant l'òrgan competent en matèria d'acció exterior i l'adopció de la normativa adient.

### Treballar en la recerca de sinèrgies entre l'acció exterior del Govern de Catalunya i la política de relacions internacionals de l'Estat

Es considerava que l'acció exterior de Catalunya podia multiplicar els seus efectes amb l'aprofitament de la sinèrgia de les relacions diplomàtiques de tot ordre que podia desenvolupar l'estat espanyol. Aquesta recerca de les complementaritats i la complicitat en les relacions internacionals tenia la seva expressió més nítida en la política relacionada amb el projecte euromediterrani, però era també notable en d'altres àmbits, com en les relacions bilaterals amb els països del nord d'Àfrica o amb els països llatinoamericans.

### **d) Desplegar i consolidar la xarxa de Delegacions el Govern a l'exterior**

#### Desenvolupar i concretar un model integrat i coherent de representació exterior

Des de l'any 1986, el Govern de Catalunya havia anat desplegant una xarxa d'oficines sectorials, vinculades a ens públics de naturalesa diversa, amb la finalitat promoure el comerç exterior, atreure inversions, difondre la llengua i la cultura catalana al món, promocionar el turisme, gestionar la immigració o dinamitzar la cooperació catalana al desenvolupament.

Des de l'entrada en vigor del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya, s'havia sumat un nou element a la representació del Govern de Catalunya a l'exterior. L'article 194 reconeixia la possibilitat d'establir delegacions a l'exterior per a la promoció dels interessos de Catalunya. En aplicació d'aquest article i com a culminació de la tasca desenvolupada durant dècades per les oficines sectorials, el Govern de Catalunya havia establert

cinc delegacions en països considerats estratègics, amb l'objectiu d'establir una presència institucional pròpia i coordinar i donar una major coherència a l'acció exterior.

Com a resultat d'aquest nou plantejament, la representació de Catalunya a l'exterior estava formada per la xarxa de Delegacions del Govern, per les oficines de representació a l'Alguer i a Perpinyà, així com per les oficines sectorials d'ACC1Ó, de l'Institut Català de les Indústries Culturals, de l'Agència Catalana de Turisme, del Servei d'Ocupació de Catalunya, de l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament i de l'Institut Ramon Llull. Les delegacions eren concebudes com un instrument de gestió de la dimensió internacional de les competències pròpies de la Generalitat i actuaven com a coordinadores de les oficines sectorials existents. En aquest sentit, les delegacions van assumir la representació ordinària del Govern de Catalunya en el seu àmbit geogràfic, treballaven per a la promoció dels interessos de Catalunya en tots els àmbits i coordinaven les polítiques i els organismes del Govern en l'àmbit geogràfic de cada delegació, d'acord amb els objectius definits pel Pla de l'Acció Exterior.

La presència del govern a l'exterior permetia el contacte directe amb els interlocutors i amb la realitat política, social i econòmica del país. Aquest model permetia l'obtenció d'informació i relacions de primera mà, cosa que afavoria la captació d'oportunitats i la millora de les capacitats de negociació i defensa dels interessos de Catalunya. Les delegacions eren un instrument flexible i innovador al servei de les polítiques públiques del govern que redundessin, en última instància, en la millora de la qualitat de vida dels ciutadans i en el desenvolupament econòmic i social de Catalunya.

El document considerava necessari reforçar l'estructura organitzativa i dotar-la de personal especialitzat amb l'estatus necessari per a exercir les seves funcions. Sense perjudici de la regulació general que en un futur pogués introduir la legislació sobre acció exterior, a curt termini es preveia que el govern aprovés un decret per a definir i regular el marc general de les delegacions i les oficines sectorials. Considerant el principi general segons el qual la Generalitat era Estat, el govern havia de treballar, sense renunciar a les seves pròpies estratègies i autonomia de gestió, per desenvolupar una major col·laboració entre les representacions de la Generalitat i de l'Estat com a millor camí per a que les delegacions i el seu personal es poguessin acollir als drets, immunitats i privilegis previstos per la Convenció de Viena sobre relacions diplomàtiques.

Les delegacions havien d'unificar en un mateix espai totes les dependències i el personal de la Generalitat ubicats en una mateixa ciutat per tal de coordinar i enfortir l'acció exterior, d'acord amb els principis d'eficiència, eficàcia i optimització de recursos humans i materials. Així, calia implementar les reformes administratives necessàries per a la consolidació de les delegacions com un nou instrument de l'administració al servei de l'acció exterior de tots els departaments. Per a consolidar-les com òrgans de suport al conjunt del govern, era necessari reforçar-les tant políticament com administrativament, perquè esdevinguessin el vèrtex de la representació exterior de Catalunya, enfortint el seu caràcter transversal, definint les relacions de jerarquia col·laboració amb les oficines sectorials de la seva jurisdicció.

#### Desplegar la xarxa de delegacions als països prioritaris de l'acció exterior

El document establia la necessitat quant a què el govern ampliés la xarxa de delegacions a mig termini i garantís el seu funcionament òptim. Establia la necessitat d'obrir una Delegació del Govern al Marroc que treballés,

principalment, en els àmbits de la immigració, la cooperació per al desenvolupament, el comerç i la inversió exterior, la promoció cultural i lingüística i la cooperació política. D'altra banda, amb l'objectiu d'enfortir les relacions històrico-culturals amb els països llatins, es considerava que calia d'obrir-ne una a Mèxic i, amb la finalitat d'incrementar les relacions amb els països de les economies emergents d'Àsia-Pacífic, una a l'Àsia.

### **e) Promoure la capacitació i l'especialització del personal de l'administració en l'àmbit de l'acció exterior**

#### Fomentar la creació d'una massa crítica d'especialistes en l'àmbit de les relacions internacionals

Catalunya havia de comptar amb especialistes en l'àmbit de les relacions internacionals, la cooperació per al desenvolupament, la pau i els drets humans, la diplomàcia pública o la negociació internacional, capacitats per treballar pel Govern de Catalunya, ja fos en la pròpia administració o desplaçats a les delegacions a l'exterior, en organismes multilaterals, en xarxes interregionals o dins les estructures administratives d'altres governs. El govern havia de donar el suport necessari a les universitats catalanes per a facilitar una formació especialitzada en aquests àmbits, afavorint la concessió de beques que permetessin seguir aquests estudis en universitats catalanes, internacionals o que poguessin fer pràctiques en organismes internacionals o governs estrangers. Igualment, era necessari que el govern tingués identificats aquells professionals altament qualificats en els diversos àmbits de les relacions internacionals per tal que poguessin donar resposta a demandes concretes de l'administració en els seus àmbits d'expertesa.

#### Dotar al govern del personal especialitzat adequat i facilitar la incorporació d'experts altament qualificats en l'àmbit de l'acció exterior



Calia desenvolupar un programa de formació que afavorís la capacitació professional del personal de la Generalitat que li permetís ocupar, amb eficàcia, els llocs de treball que ofería el govern en l'àmbit internacional. Aquest havia de ser capaç d'aprofitar tots els recursos de formació disponibles, des dels proporcionats per l'escola diplomàtica als que oferien les universitats catalanes, les institucions europees o l'Escola d'Administració Pública de la Generalitat. Paral·lelament, era necessari que el govern contemplés la definició d'un àmbit funcional propi de l'acció exterior que garantís un sistema específic de selecció i provisió dels llocs de treball vinculats amb les relacions internacionals i amb la UE i la cooperació per al desenvolupament.

Finalment, per guanyar en influència a l'escenari internacional; era imprescindible que l'administració catalana flexibilitzés els sistemes d'incorporació de personal expert altament qualificat de reconegut prestigi amb una trajectòria professional vinculada a organismes multilaterals, altres governs o institucions internacionals.

### **Exercir plenament les competències en acció exterior**

#### **a) Garantir que les relacions bilaterals s'estructuressin d'acord amb les prioritats geogràfiques i sectorials del Govern**

##### Estructurar i delimitar l'abast de les relacions bilaterals amb altres governs

El pla establia els criteris generals per a l'aplicació dels diversos instruments que articulaven les relacions bilaterals i, alhora, determinava les prioritats geopolítiques que havien de regir l'establiment de relacions bilaterals amb altres governs. En cada cas, l'abast i l'ús dels instruments de relació bilateral havien de ser conseqüents amb els interessos i compromisos assumits pel Govern de Catalunya, d'acord amb el Pla de l'Acció Exterior.

En primer lloc, quant a les competències estatutàries, el Govern de Catalunya podia signar acords marc de col·laboració que impliquessin diversos àmbits sectorials amb aquells governs que responguessin als criteris prioritars definits pel pla. La signatura de l'acord podia estar precedida per una declaració conjunta on les parts expressessin el seu desig d'establir una cooperació en diversos àmbits. En qualsevol cas, la signatura d'un acord marc comportava l'assumpció d'un compromís de cooperació bilateral entre les dues parts que s'havia de vehicular mitjançant l'aprovació de successius plans de treball per part de la corresponent comissió bilateral de caràcter paritari, on hi estarien representats tots els departaments implicats. S'havien d'establir partides pressupostàries específiques i promoure convocatòries públiques conjuntes per finançar i desenvolupar els projectes de cooperació bilateral amb aquests països, d'acord amb el que establien els corresponents plans de treball.

En segon lloc, el govern podia definir una agenda bilateral amb altres governs prioritars quan existís l'interès de desenvolupar una relació més estreta per mitjà de la cooperació en diversos àmbits sectorials. L'agenda bilateral era un document de treball que recollia els temes d'interès mutu, però no constituïa un compromís per assolir aquesta col·laboració per cap de les parts.

En tercer lloc, els diversos departaments podien impulsar la signatura d'acords de cooperació sectorial amb aquells països considerats estratègics per al desenvolupament de la dimensió exterior de les seves polítiques sempre que el compromís de cooperació bilateral estigués circumscrit al seu àmbit competencial. En aquests casos, els acords sectorials havien de respondre a les prioritats definides en els respectius

instruments de planificació sectorial dels departaments implicats i estar alineats amb els objectius estratègics del govern.

Finalment, el Govern de Catalunya; que mantenia una intensa agenda de contactes institucionals amb autoritats estrangeres, sovint de caràcter protocol·lari; no havia de considerar que aquests contactes comportessin l'establiment de relacions bilaterals estructurades si no responien als objectius i prioritats definits per aquest pla. En tots els casos, l'òrgan competent en matèria d'acció exterior era el responsable del seguiment de les relacions bilaterals del Govern de Catalunya i de la seva adequació als objectius i prioritats d'aquest pla que, en tot cas, s'havien de desenvolupar amb aquells països considerats prioritaris i on la cooperació donés cobertura a més d'un àmbit sectorial.

La definició d'un nombre limitat de països prioritaris durant el període de vigència del pla havia de respondre a la voluntat del Govern de Catalunya d'actuar de forma responsable i poder donar compliment als compromisos que es desprenien dels acords i de les agendes bilaterals. La definició dels països prioritaris s'estructurava al voltant dels quatre eixos següents: les relacions de veïnatge, la projecció internacional de Catalunya, els intercanvis econòmics i el compromís pel desenvolupament humà sostenible. En tot cas, la consideració de país prioritari no exclouïa la possibilitat excepcional d'establir relacions estructurades amb altres països que oferissin noves oportunitats per a l'acció exterior de Catalunya.

#### Reforçar les relacions de veïnatge amb els països de l'entorn geogràfic

Catalunya sempre havia tingut la voluntat de formar part de la UE de ple dret. El document assenyalava que s'havia de continuar vetllant per l'aprofundiment i l'ampliació del procés d'integració europea, donant suport al procés d'adhesió dels països candidats, condicionat al compliment dels

critèris de democratització, respecte als drets humans i assoliment del cabal comunitari exigits per la UE. Igualment considerava necessari enfortir la cooperació amb els països veïns per tal de contribuir des de les polítiques de proximitat a una major integració del vell continent. França i Andorra, amb els quals els unien, a més de la dimensió transfronterera, importants vincles econòmics, socials, lingüístics i culturals.

D'altra banda, la Mediterrània havia estat tradicionalment una regió prioritària per a l'acció exterior de Catalunya, atesa la seva proximitat, els vincles històrics i la important presència de ciutadans de la ribera sud del Mediterrani a Catalunya. De manera prioritària, havia d'intensificar les estretes relacions amb el Marroc, el país de la ribera sud amb què Catalunya havia tingut més capacitat d'incidència, tant per la important presència empresarial catalana com pel manteniment d'una agenda bilateral viva i per la consideració de país prioritari per part de la cooperació catalana. A més, el Govern havia de continuar fomentant els valors del Procés de Barcelona, com l'enfortiment de l'estat de dret i la promoció de la pau i dels drets humans, i treballant per a exercir, amb responsabilitat, la capitalitat de Barcelona de l'espai euromediterrani.

#### Aprofundir les relacions bilaterals que contribuïen a projectar internacionalment Catalunya

El Govern de Catalunya havia d'impulsar i aprofundir la cooperació bilateral amb aquells països o territoris que contribuïen a projectar Catalunya com a actor internacional. Aquestes relacions podien basar-se en l'existència d'interessos compartits o de relacions de caràcter històrico-cultural amb països amb importants nuclis de població catalana immigrada fruit de l'empremta de la història de Catalunya. Aquest era el cas d'Argentina, Uruguai, Mèxic, Quebec, Flandes, Escòcia, Guandong o Nuevo León. El govern havia d'aprofundir en la cooperació bilateral amb

aquests països per treballar temes d'interès compartit i intercanviar experiències en àmbits diversos que s'havien de traduir en acords marc de col·laboració o agendes bilaterals.

Potenciar la cooperació bilateral amb els principals socis comercials, economies emergents i països punters en recerca i innovació tecnològica

Catalunya havia mantingut, tradicionalment, gran nombre de relacions econòmiques, comercials i turístiques que s'havien traduït en nombrosos acords per a la seva promoció. Igualment, existia un interès creixent vers les economies emergents i pels països punters en àmbits estratègics com la recerca i la innovació tecnològica. A Europa, calia potenciar les relacions amb Alemanya i el Regne Unit, països que, juntament amb França, encapçalaven els rànquings d'intercanvis econòmics i comercials i aportaven una part molt important del turisme i dels ciutadans de segona residència que visitaven Catalunya.

Existia la voluntat d'incrementar la cooperació bilateral amb els Estats Units d'Amèrica, i específicament amb els estats de Califòrnia, Nova York i Massachusetts, amb una important concentració d'empreses catalanes interessades en els sectors agroalimentari i biotecnològic o en la recerca i transferència tecnològica, entre altres. A l'Amèrica Llatina, es considerava d'importància creixent la relació amb una economia emergent i líder a la regió, com el Brasil. En relació amb l'Àsia-Pacífic, Catalunya havia de mantenir i intensificar les relacions amb una potència econòmica i turística, com el Japó, i amb economies emergents com l'Índia o la Xina que, a més, tenien un gran nombre ciutadans que residien a Catalunya.

Promoure el desenvolupament humà sostenible i la cohesió social

El Govern de Catalunya havia de fomentar les relacions bilaterals amb aquells països amb què la política de cooperació per al desenvolupament

atorgava una atenció prioritària i on el pes de la immigració a Catalunya era significatiu per augmentar les potencialitats d'engegar línies de treball en codesenvolupament. L'objectiu era promoure el desenvolupament humà sostenible dels països empobrits, al temps que s'enfortia el teixit social a Catalunya.

El Marroc, l'Equador, Bolívia, Colòmbia i el Senegal eren països prioritaris de la cooperació catalana a la vegada que eren origen d'un important volum de persones immigrades a Catalunya. En aquests països, la política de cooperació per al desenvolupament i les iniciatives de codesenvolupament havien de complementar altres polítiques sectorials en l'àmbit econòmic, comercial i la cooperació universitària. També l'enfortiment institucional i l'assistència tècnica en àmbits com la salut, la construcció de la pau i els drets humans, l'equitat de gènere, la sostenibilitat mediambiental, la joventut o la seguretat pública eren camps d'interès.

Finalment, s'havia de posar en valor el potencial de les comunitats asiàtiques establertes a Catalunya, especialment de la Xina, el Pakistan i l'Índia, per fomentar les seves relacions amb el teixit associatiu i econòmic català, que tenia major facilitat per operar en el context internacional.

## **b) Enfortir les relacions amb el Cos Diplomàtic i Consular**

### Fomentar l'establiment a Catalunya de representacions diplomàtiques

Catalunya tenia, aleshores, noranta-vuit consolats estrangers acreditats, incloent les delegacions del Quebec i Flandes. Barcelona es trobava entre les quatre ciutats del món, juntament amb Nova York, Hong-Kong i Hamburg, que tenien més presència consular. La presència històrica d'oficines i agents consulars a Catalunya feia que esdevinguessin actors clau en el desplegament i manteniment de les relacions bilaterals amb els

respectius estats. S'entenia que aquesta potent estructura consular era una oportunitat per vehicular amb veu pròpia les relacions bilaterals de Catalunya amb governs estrangers.

De manera similar, la presència diplomàtica constituïa un important revulsiu per als intercanvis culturals, econòmics i comercials amb els països que representava, a més de la funció de lobby que jugava el cos consular acreditat a Catalunya. El seu paper va ser essencial, per exemple, per promoure Barcelona com a seu del Secretariat Permanent de la Unió per a la Mediterrània. Així, era primordial que es treballés des del govern per incrementar el nombre de representacions diplomàtiques i perquè se n'hi establissin de noves, especialment amb aquells països amb una fluïda relació bilateral.

#### Desenvolupar un protocol d'actuació amb el cos consular a Catalunya

S'havia de vehicular les relacions institucionals entre el cos consular i els diferents departaments i organismes públics del govern i organitzar activitats que permetessin als diplomàtics un millor coneixement del país i de les seves polítiques públiques. Era essencial contribuir a millorar la capacitat de reacció davant de situacions d'emergència.

Per tal d'ordenar el gran volum de serveis que el Govern prestava al cos consular, calia aprovar un protocol d'actuació per a definir els mecanismes d'interlocució amb el govern i que orientés els còsols acreditats a Catalunya sobre l'acció de govern. Paral·lelament, s'havia d'aprofundir amb la relació directa amb els ambaixadors estrangers acreditats a l'Espanya per incidir en el seu coneixement i implicació en la realitat catalana.

### **c) Promoure la participació directa del Govern de Catalunya en els organismes multilaterals**

#### Comprometre's en la construcció d'un nou multilateralisme més eficaç

Es considerava que el sistema multilateral de llavors s'havia creat feia sis dècades, presentant importants problemes d'eficàcia, legitimitat i representativitat. D'una banda, malgrat basar-se en una igualtat formal, encobria profundes asimetries de poder i influència, derivades del caràcter no vinculant de les decisions d'alguns organismes, com succeïa a les Nacions Unides, o de la reduïda capacitat institucional de molts països en desenvolupament per identificar i promoure els seus interessos i propostes, com il·lustra el cas de l'Organització Mundial del Comerç (OMC). De l'altra, el multilateralisme responia a una matriu intergovernamental clàssica i, per tant, restringida als estats. En aquest sentit, no es disposava de mecanismes adequats per a què els governs autònoms i la societat civil poguessin contribuir a la gestió i regulació del sistema multilateral i al disseny de les seves agendes. En conseqüència, el sistema existent no donava resposta a les demandes d'agents socials i governs autònoms que, com a responsables del compliment de gran part dels objectius del marc multilateral i aplicant el principi de subsidiarietat, reclamaven veu i vot en aquests fòrums. Calia reconstruir un sistema multilateral eficaç, veritablement representatiu i legítim per garantir una governança democràtica global en un món interdependent, multipolar i amb profundes asimetries, i per consolidar un marc institucional capaç de garantir una adequada provisió de béns públics globals. És en aquest context on s'havia de circumscriure l'acció política del Govern de Catalunya en relació amb els organismes multilaterals.

La participació del Govern de Catalunya en organismes multilaterals es basava en un marc jurídic i polític encapçalat per l'Estatut d'Autonomia de Catalunya que establia, en el seu article 198 que



*[...] la Generalitat ha de participar en els organismes internacionals competent en matèries d'interès rellevant per a Catalunya, especialment la UNESCO i altres organismes de caràcter cultural, en la forma que estableixi la normativa corresponent.*

El propi estatut, així com reiterats pronunciaments polítics del Parlament, definien la cooperació per al desenvolupament, d'una banda, i l'educació i la cultura, de l'altra, com els àmbits prioritaris on el govern havia d'impulsar les relacions amb organismes internacionals, sense excloure la prospecció d'altres àmbits de cooperació multilateral en matèries d'interès rellevant per Catalunya. Per donar compliment a l'estatut, calia desenvolupar amb urgència els instruments necessaris per a facilitar la relació amb els organismes multilaterals i adaptar-se als seus procediments.

Per a Catalunya resultava fonamental reforçar els mecanismes de participació en cimeres i conferències d'especial importància segons les prioritats definides en el pla. Era necessari definir una estratègia per aconseguir el reconeixement dels governs autònoms com a actors de ple dret en la interlocució amb els organismes multilaterals que els permetés comptar amb espais propis de participació en les grans trobades internacionals.

### Reforçar recíprocament les capacitats i l'eficàcia de la cooperació per al desenvolupament de Catalunya i dels organismes internacionals

L'article 197 de l'estatut establia que

*[...] la Generalitat ha de promoure programes de cooperació per al desenvolupament.*

Per complir eficaçment amb la disposició, calia atendre la dimensió multilateral, tal com preveia la Llei 26/2001 de cooperació al desenvolupament, el *Pla Director de la cooperació al desenvolupament 2007-2010* i l'estratègia de cooperació multilateral al desenvolupament. La llei expressava en el preàmbul la voluntat de contribuir, des de Catalunya, al multilateralisme i als compromisos assumits en el marc de Nacions

Unides que assenyalaven que amb la cooperació catalana es reconeixia a si mateixa com a “part de la comunitat internacional del desenvolupament”, per la qual cosa havia de coordinar la seva actuació amb la resta d’agents, entre ells els multilaterals, i dissenyar espais de col·laboració i creació de sinèrgies. El pla director, per la seva banda, contemplava la cooperació multilateral com una de les modalitats a tenir en compte per a la promoció del desenvolupament humà sostenible.

L’Estratègia de cooperació multilateral al desenvolupament de la Generalitat de Catalunya, dictaminada el juny de 2009, era l’expressió més evident del convenciment que els reptes del desenvolupament només es podien abordar des del concert de tota la comunitat internacional, sense excepcions. Aquesta relació s’havia intensificat i havia portat al Govern de Catalunya a mantenir relacions amb quinze programes i/o agències del sistema de Nacions Unides amb què existien memoràndums d’entesa: PNUD, FAO, UNRWA, UNIFEM, UNFPA i la Campanya del Mil·lenni. Amb altres organismes, com UNICEF l’OACNUDH, UNHabitat, NGLS, el Fons Mundial contra la Sida, la Tuberculosi i la Malària o el Programa Mundial d’Aliments també s’hi estava treballant mitjançant acords que contenien projectes de cooperació per al desenvolupament estratègics per a la cooperació catalana o amb la contribució als fons que gestionaven. En termes quantitius, això havia suposat, en el darrer quinquenni, multiplicar per onze el volum de recursos adreçats a la cooperació multilateral dins del model de cooperació per al desenvolupament.

L’Estratègia volia anar més enllà de les contribucions financeres que fins aleshores havien caracteritzat a la cooperació catalana en la seva relació amb els organismes multilaterals. Volia superar aquesta relació donant-receptor per a assumir responsabilitat com a soci. Per fer-ho, havia d’ampliar i diversificar els instruments de cooperació amb organismes

multilaterals amb la incorporació d'elements com el diàleg de polítiques, la incidència política o la promoció d'aliances. El Govern de Catalunya havia d'implicar-se activament en el disseny de les agendes de desenvolupament dels organismes i en l'articulació dels seus posicionaments estratègics, aportant el seu gra de sorra en la millora de l'eficàcia, l'eficiència, la responsabilitat i la rendició de comptes del sistema multilateral. Catalunya havia de posar al servei dels organismes multilaterals la seva expertesa i valor afegit en àrees d'interès com la governança multinivell, la defensa dels drets col·lectius i de la diversitat cultural o l'aplicació de la perspectiva de gènere en les polítiques públiques.

#### Enfortir les vies de relació directa de Catalunya amb la UNESCO

L'estatut feia menció expressa a la participació de Catalunya en la UNESCO pel fet que es tractava d'un organisme internacional "competent en matèries d'interès rellevant per Catalunya". L'interès de Catalunya per la UNESCO, des de finals dels anys seixanta, es devia al fet que centrava la seva activitat en els camps de l'educació, la ciència o la cultura en benefici del desenvolupament, el progrés i la pau. Aquesta relació s'havia concretat, des de l'any 2003, per mitjà de la signatura de dos memoràndums d'entesa que, aleshores, s'havia de renovar a la llum de l'Estatut de 2006.

El nou memoràndum havia d'establir d'un marc institucional i convencional que permetés normalitzar les relacions de Catalunya amb la UNESCO amb voluntat de governamentalitzar-les i garantir que no dependessin, exclusivament, de la societat civil.

Igualment, el Govern de Catalunya, en el seu afany per a millorar la seva participació en la UNESCO, identificava dues vies de representació; en primera instància, en la pròpia organització, a través de la Delegació

Permanent d'Espanya, i en segona instància, a través de la Comissió Espanyola de Cooperació amb la UNESCO. Havia de contribuir a repensar aquests dos òrgans de relació per adequar-los a la pluralitat cultural i lingüística de l'estat espanyol i perquè esdevinguessin marcs de col·laboració més directes i fluïts.

Una tercera via de relació amb la UNESCO passava per la xarxa civil UNESCO a Catalunya, una de les més actives que aleshores generava entre el 70 i el 80% de l'activitat UNESCO que es feia a nivell estatal. Posar en valor aquest treball, difondre'l i emfatitzar alguns aspectes podia millorar el posicionament global de Catalunya en les seves relacions amb la UNESCO i amb els organismes de participació estatals en aquesta organització. calia d'establir mecanismes de coordinació que generessin sinèrgies positives entre el govern i la xarxa civil que permetessin una actuació més eficaç des de visions i estratègies comunes, mantenint la separació entre l'acció de govern vers la UNESCO i l'actuació des de la societat civil que representava el Centre UNESCO de Catalunya i la xarxa civil.

### Consolidar Barcelona com a capital de la Mediterrània

La Unió per a la Mediterrània (UpM), tenia la seu de la seva Secretaria al Palau de Pedralbes de Barcelona, cosa que revalidava la mediterraneïtat com a característica definitòria de la personalitat de Barcelona i Catalunya. Havia de servir per donar un impuls clau a la pau i l'estabilitat en la zona i impulsar el desenvolupament de polítiques i projectes clau per Catalunya en àmbits com el transport, el medi ambient o el desenvolupament econòmic. La capitalitat euromediterrània de Barcelona havia de continuar sent reforçada des del govern, promovent la implicació de les administracions i la societat civil catalanes en els projectes de la UpM així com en altres projectes que fomentessin el desenvolupament, el benestar,

els drets humans, la pau i la democràcia i la integració als països de la Mediterrània i l'intercanvi i el coneixement mutu entre les dues riberes de la Mediterrània.

El govern també havia de promoure un espai de reflexió i diàleg que facilités el bon funcionament dels organismes de cooperació euromediterranis i l'aprofundiment i ampliació de la cooperació euromediterrània en el futur. La creació de l'Assemblea Regional i Local Euromediterrània (ARLEM) i el paper de lideratge que Catalunya hi podia jugar era una oportunitat que s'havia de tenir present. En aquesta línia, s'havia d'incentivar l'establiment a Barcelona de representacions dels països que formaven part de la UpM amb l'objectiu de crear sinèrgies positives i treballar per impulsar projectes comuns amb els països de la ribera sud de la Mediterrània

#### Explorar i potenciar noves relacions de col·laboració amb organismes internacionals en matèries d'interès per a Catalunya

A part del organismes multilaterals en l'àmbit de la cooperació per al desenvolupament i la UNESCO, eren d'especial atenció per al govern català altres organismes internacionals, com l'Organització Mundial de la Salut i el *Global Movement for Children*, amb oficina a Barcelona, el Banc Mundial, la Unió Llatina (el català n'era llengua oficial a través d'Andorra), l'OCDE, l'Organització Mundial de les Migracions o l'Organització Mundial del Turisme, amb qui es compartien interessos i projectes comuns. Catalunya també tenia interès en fer-se un lloc en l'Organització Internacional de la Francofonia (OIF), on es tractaven temes de la seva competència i interès. Igualment, tenia interès en assolir l'estatus de membre associat, en aplicació de l'article 198 de l'estatut.

### Potenciar el paper de Catalunya com a seu d'institucions, cimeres i reunions internacionals d'actors públics i no governamentals

Catalunya i, especialment, Barcelona presentaven importants avantatges comparatius per a l'organització de grans projectes internacionals: una situació geogràfica estratègica i l'habilitat de treballar amb diverses organitzacions nacionals i internacionals. També, comptaven amb una societat civil compromesa i un model reeixit de creació de partenariats entre organismes públics i privats.

El Govern havia d'impulsar una estratègia que situés Catalunya com a espai idoni per a l'establiment de seus d'organismes internacionals i per a la celebració de reunions i conferències internacionals. Per fer-ho possible, davant la complexitat jurídica que podia suposar l'establiment de la seu d'un organisme internacional, era necessari realitzar aliances estratègiques amb el Govern de l'Estat, els diversos departaments del Govern de Catalunya i amb les administracions més properes (ajuntament i diputació de Barcelona). Era igualment imprescindible mobilitzar els actors estratègics competents en el negociat sobre el qual treballava l'organisme internacional, ja que el suport de la societat civil era clau en una negociació d'aquesta naturalesa. En suma, es considerava necessari que, des del govern, es dugués a terme una valoració dels àmbits sectorials prioritaris, les modalitats de participació, els actors involucrats i el cost econòmic per poder fer efectiva una estratègia real i eficaç d'establiment de seus d'organismes internacionals a Catalunya. La clau de volta per atraure altres organismes internacionals passava per comptar amb un espai prou atractiu on s'hi trobessin reunides totes les organitzacions internacionals presents al territori. El govern havia de treballar estretament amb l'Ajuntament de Barcelona per fer realitat el projecte de Sant Pau com a clúster d'organismes internacionals presents

a Catalunya, institucions, consorcis i fundacions que treballessin en l'àmbit de les relacions internacionals.

### Reforçar la presència de catalans i catalanes en el sí dels organismes multilaterals

Una de les prioritats del govern en relació als organismes internacionals era afavorir la presència de persones de Catalunya en aquests organismes. Es considerava que aquestes iniciatives ajudaven a incrementar el reconeixement mutu entre aquests organismes i el Govern de Catalunya, alhora que contribuïen a teixir una xarxa d'experts i de contactes dins l'organització que obrien noves oportunitats per a la promoció dels interessos de Catalunya. Es considerava que s'havien d'establir negociacions i acords de col·laboració pertinents que permetessin establir una relació directa entre el Govern de Catalunya i les agències i programes de Nacions Unides i altres organismes internacionals. També en aquest terreny, es considerava oportú buscar la col·laboració i la complementarietat del serveis exteriors de l'estat. Amb aquest objectiu, el govern havia d'oferir tres tipus d'estades, orientades a públics diferents:

- a) Places a experts catalans o catalanes, perquè poguessin aportar els seus coneixements i experiència a l'organisme internacional en qüestió.
- b) Places destinades al personal de l'Administració de la Generalitat en els àmbits estratègics per l'acció exterior de Catalunya, perquè poguessin formar-se i, alhora, posicionar Catalunya com a soci innovador en capacitació i assistència tècnica.
- c) Ajuts per a la realització de pràctiques en organitzacions internacionals de caràcter multilateral adreçat a joves llicenciats per promoure l'experiència pràctica en l'àmbit dels organismes internacionals.

### **d) Articular la participació en les xarxes de cooperació interregional a favor dels interessos de Catalunya**

### Fomentar la participació a les xarxes de cooperació interregional com a plataformes de projecció i lobby dels interessos de Catalunya

El Govern de Catalunya participava en múltiples iniciatives de cooperació entre regions i col·lectivitats territorials, si bé s'hi detectaven solapaments, desplegaments incomplets i activitat intermitent dels departaments que les desenvolupaven, per bé que algunes tenien un marc més estable a través de la regulació de les agrupacions europees de cooperació territorial (AECT) en el context de la UE. Els diferents departaments participaven en un gran nombre de xarxes interregionals de caràcter sectorial per intercanviar experiències i contactes i dur a terme projectes compartits en els àmbits de la seva competència. Era cada departament qui havia de valorar els costos beneficis de la participació. El Govern de Catalunya havia de garantir la coordinació de la seva participació en aquelles xarxes interregionals i transfrontereres de caràcter transversal, deixant als departaments la decisió de participar en xarxes sectorials que poguessin ser del seu interès.

Catalunya havia jugat tradicionalment un paper destacat en les associacions interregionals i constituïa un model a seguir per moltes regions europees. Tot i que Catalunya comptava aleshores amb diversos mecanismes per fer accions de lobby polític a nivell europeu, formar part d'aquestes associacions tenia interès per tal de mantenir una xarxa permanent de contactes amb autoritats regionals. Aquests contactes facilitaven la recerca de socis en el marc de convocatòries de projectes de la UE, per a actuacions de lobby regional davant les institucions estatals i europees o per difondre iniciatives de projecció exterior on el Govern de Catalunya jugava un paper de lideratge. Aquest era el cas, entre altres, de la Xarxa de Regions amb Poder Legislatiu (REGLEG), els Quatre Motors per a Europa, la Conferència de Regions Perifèriques i Marítimes (CRPM),



l'Assemblea de Regions d'Europa (ARE) o l'Associació de Regions Frontereres d'Europa (ARFE).

En els darrers anys, a més, s'havien dut a terme iniciatives de creació de xarxes de governs locals i regionals a nivell global per tal d'actuar com a lobby davant d'organismes multilaterals, com el Fòrum Global d'Associacions de Regions (FOGAR), la Xarxa de Governos Regionals per al Desenvolupament Sostenible (nrg4SD) o Ciutats i Governos Locals Units (CGLU). Aquestes treballaven per l'obertura d'espais més amplis de participació i, sobretot, pel reconeixement de nivells de govern diferents dels estats. Tenint present que un dels objectius estratègics de Catalunya era la participació en organismes multilaterals, la implicació activa en aquestes xarxes esdevenia un dels mitjans a disposició per aconseguir-ho. Per això, Catalunya havia de ser present i havia de liderar les respectives xarxes en aquells àmbits on era excel·lent.

#### Dinamitzar i potenciar la cooperació transfronterera com a instrument de desenvolupament territorial de proximitat

La cooperació transfronterera constituïa un àmbit específic de la cooperació interregional, emparada pel Tractat de Baiona entre Espanya i França, en vigor des del 1997, i per la política regional europea, amb un potencial enorme per a la gestió comuna de reptes compartits entre territoris veïns. El Govern de Catalunya havia de seguir impulsant i liderant la cooperació transfronterera entre Espanya, França i Andorra a través dels tres principals instruments on participava: la Comunitat de Treball dels Pirineus (CTP), l'Euroregió Pirineus-Mediterrània i l'Eurodistricte de l'Espai Català Transfronterer.

La Comunitat de Treball dels Pirineus, que agrupava les vuit administracions amb responsabilitats sobre la serralada dels Pirineus, era

l'entitat degana de la cooperació transfronterera pirinenca per abordar conjuntament polítiques de desenvolupament territorial en matèria de transports, formació, recerca, desenvolupament sostenible, etc. La cessió de la gestió del programa operatiu de cooperació territorial Espanya-França-Andorra de la CTP i les primeres concrecions de la seva activitat permetien pensar que, més enllà de respondre a necessitats transfrontereres concretes, aquest àmbit de cooperació presentava àmplies possibilitats per a la projecció internacional de Catalunya.

D'altra banda, l'Euroregió Pirineus-Mediterrània constituïa un instrument clau per a estructurar una estratègia de desenvolupament integrat del sud d'Europa. El seus cinc membres compartien reptes concrets i interessos comuns i, conjuntament, constituïen una massa crítica potent per impulsar projectes compartits en àmbits com la cultura, les comunicacions, les infraestructures, la recerca i el desenvolupament tecnològic. Amb la creació d'una Agrupació Europea de Cooperació Territorial, l'Euroregió havia de liderar projectes conjunts que ajudessin a configurar un espai estratègic per a la projecció d'infraestructures i serveis de transport, i un espai de coneixement i de recerca al voltant de polítiques universitàries, científiques i de l'anomenada EuroBIOregió. En la mateixa direcció, havia de permetre consolidar un espai de cohesió i desenvolupament sostenible amb projectes culturals i de promoció socioeconòmica definits amb paràmetres de desenvolupament sostenible del territori.

Finalment, el Govern de Catalunya havia de continuar impulsant la constitució d'una Agrupació Europea de Cooperació Territorial en el marc de l'Eurodistricte de l'Espai Català Transfronterer, que agrupava 20 administracions públiques que havia de servir per dotar-la de personalitat jurídica i d'autonomia financera per contribuir a atenuar les conseqüències negatives derivades de l'efecte frontera, com les millores a la mobilitat dels

ciutadans i treballadors, l'homologació de les titulacions professionals, la cooperació en l'àmbit de l'esport o la planificació d'una oferta turística, cultural i universitària. L'objectiu final passava per reforçar la cohesió econòmica i social de les comarques gironines i les nord-catalanes, així com promoure el desenvolupament sostenible i ecològic d'aquest territori transfronterer

## **Desplegar una estratègia de diplomàcia pública per projectar la imatge de Catalunya al món**

### **a) Desenvolupar una estratègia governamental de diplomàcia pública**

#### Consolidar una estructura governamental capaç de desplegar l'estratègia de diplomàcia pública

Es considerava que la diplomàcia pública tenia una doble dimensió, domèstica i internacional. A nivell domèstic, era necessari desenvolupar mecanismes que permetessin debatre i consensuar les iniciatives del govern per a la projecció exterior de Catalunya i aconseguir, així, la complicitat i la col·laboració de la societat. Paral·lelament, des del govern s'havia de liderar un procés que permetés definir i consensuar la imatge que es volia projectar de Catalunya a l'exterior i treballar estretament amb els actors de la societat civil que presents en l'escenari internacional, perquè l'assumissin com a pròpia i s'impliquessin en la seva difusió a l'exterior.

A nivell internacional, el govern havia de desenvolupar mecanismes d'interlocució amb generadors d'opinió estrangers amb l'objectiu de projectar una imatge de Catalunya real i positiva que reflectís els seus valors i les seves principals qualitats. Era responsabilitat del Govern definir una estratègia de diplomàcia pública que incorporés tant la dimensió

domèstica com internacional. En aquest sentit, era essencial la creació dels espais adequats de diàleg i implicació de la societat civil

### Impulsar una actuació coordinada per consensuar i definir la imatge de Catalunya

La imatge d'un país es considerava com la suma de les experiències passades, de les percepcions presents i de les expectatives de futur. Com més internacionalitzat estava un país, més gran era el nombre d'actors que participaven en la definició de la imatge i més complex esdevenia el procés de concreció dels valors i actius que la caracteritzaven.

Des de Catalunya no s'havia definit, de forma estructurada i oficial, una imatge global de país, tot i que existien uns actius i valors àmpliament reconeguts que demostraven l'existència d'elements diversos que la identificaven i la singularitzaven. Era necessari que, des del govern, s'impulsés una anàlisi sobre els valors amb més crèdit a l'exterior i amb més capacitat de projectar Catalunya així com una actuació coordinada amb els diferents agents governamentals i de la societat civil que difonguessin la imatge de Catalunya amb l'objectiu de consensuar-ne els continguts. Era necessari tenir present, en aquest estadi, la imatge que tenia la marca Barcelona, el rol que aquesta jugava en la projecció internacional de la ciutat i el potencial que representava per a la imatge de Catalunya. Barcelona era, sense dubte, un catalitzador de molts elements positius per a Catalunya que calia saber associar com a realitats diferents però inseparables. Així, s'havia de posar en valor el gran potencial que tenia la marca Barcelona i utilitzar-la complementàriament amb la imatge de Catalunya.

Un cop assolit un ampli consens sobre els continguts de la imatge, calia que el govern en fes difusió amb iniciatives específiques. Per fer-ho

possible, era necessari aconseguir la complicitat de persones i organitzacions catalanes que actuaven a l'exterior, dels centres internacionals generadors d'opinió, dels corresponents estrangers i, de manera especial, dels sectors d'activitat de Catalunya amb més valor afegit en els àmbits científic, creatiu, esportiu, social o relacional, atesa la seva vàlua específica i el seu caràcter diferencial. Com a resultat del procés de definició de la imatge de Catalunya s'havia de materialitzar una marca de país que sintetitzés tots els conceptes positius definits.

### **b) Fomentar un diàleg proper i continu amb els generadors d'opinió, imatge i coneixement**

#### Involucrar l'opinió pública domèstica en la definició i execució de l'acció exterior

En el marc de l'estratègia de diplomàcia pública, s'havia de dur a terme un treball estret amb els generadors d'opinió i d'imatge, tant de dins de Catalunya com internacionals per garantir la fiabilitat i la coherència de les informacions que es generaven. A nivell domèstic, calia desplegar actuacions adreçades a difondre l'acció exterior del Govern de Catalunya de manera que la ciutadania pogués entendre, compartir i interioritzar l'estratègia de projecció internacional de Catalunya i que esdevingués una part activa en la seva implementació. S'havia d'involucrar l'opinió pública catalana en la projecció exterior del país per a ajudar a millorar decisivament la seva eficàcia i la seva valoració. S'havia de treballar amb els mitjans de comunicació per tal que l'acció exterior fos percebuda com una política de país, basada en un gran consens polític i social.

Paral·lelament, el Govern de Catalunya havia de treballar estretament amb els centres d'estudi, seguiment i recerca en l'àmbit de les relacions internacionals presents a Catalunya, com el Patronat Catalunya Món, el CIDOB, l'IEMed, Casa Àsia o Casa Amèrica, però també els centres

universitaris i les escoles de negoci, com IESE, ESADE o IBEI. Aquests centres de referència a nivell internacional tenien la capacitat de realitzar activitats que contribuïen a generar opinió i coneixement sobre els principals reptes de l'escenari internacional, a més de servir com a plataforma per projectar internacionalment la recerca i l'anàlisi que es feia des de Catalunya a la resta del món.

Per tot això, el Govern havia de continuar donant suport a aquests organismes, perquè la suma de tots ells constituís un clúster de prestigi a Catalunya reconegut arreu. En el mateix sentit, s'havia de comptar amb la resta d'agents de la societat civil que jugaven un paper significatiu en l'àmbit del multilateralisme com eren ANUE, el Centre UNESCO de Catalunya, la Xarxa Civil UNESCO i altres fundacions o entitats privades amb una relació especial amb el sistema Nacions Unides.

#### Impulsar iniciatives que permetin el coneixement directe de Catalunya per part de l'opinió pública internacional

La dimensió internacional de l'estratègia de diplomàcia pública, implicava desenvolupar mecanismes per mantenir informats els principals *policy-makers* i informadors internacionals sobre la realitat catalana. En aquest sentit, era important establir una relació estreta amb els mitjans de comunicació internacionals, els corresponents estrangers, personalitats influents i amb altres generadors d'opinió per proveir-los de la informació adequada per combatre la distorsió de la realitat derivada d'alguns tòpics sobre Catalunya vigents a l'exterior. Era en aquest context que convenia treballar per al desenvolupament del projecte de Centre Internacional de Premsa. Destacava el paper que jugaven les noves tecnologies en la difusió del coneixement i en l'establiment de connexions entre agents, actors i institucions de tot el món. Així, era necessari posar en marxa un portal web adreçat al públic internacional i aprofundir en experiències com

la configuració de comunitats virtuals o l'explotació de les xarxes socials d'internet com a mecanismes de difusió de la imatge de Catalunya a l'exterior.

L'atracció d'inversió estrangera a Catalunya comportava un flux constant de visitants internacionals amb una capacitat d'influència i incidència notables. Al mateix temps, Catalunya era un destí turístic de primer ordre, que atreia cada any més de vint-i-cinc milions de turistes (quinze milions dels quals, estrangers). Era necessari que des del govern es treballés perquè tots servissin de canal de difusió de la imatge que es volia transmetre de Catalunya.

Paral·lelament, era necessari definir i implementar programes de visitants internacionals adreçats a personalitats i generadors d'opinió estrangers, fomentar programes d'atracció de científics i investigadors perquè realitzessin estades de recerca a Catalunya i optimitzar els programes d'intercanvi de joves estudiants o professionals de manera que, quan els seus protagonistes retornessin al seu país d'origen, poguessin transmetre adequadament la realitat de Catalunya. Una estratègia d'aquestes característiques també havia d'implicar i tenir en compte el paper de les personalitats catalanes o estrangeres que vivien i treballaven a Catalunya i que tenien una repercussió nacional i internacional.

Per últim, era important treballar conjuntament amb els organismes internacionals presents a Catalunya per promocionar el país com a espai òptim per instal·lar-ne de nous. També, era necessari aprofitar els esdeveniments de caràcter científic, comercial, tecnològic, social o esportiu, de ressò internacional que tinguessin lloc a Catalunya per projectar internacionalment la capacitat del país d'organitzar aquest tipus d'activitats. Eren especialment importants els esdeveniments d'esports de

masses que, a Catalunya, actuaven com a generadors de diàleg i transmissors de valors. Barcelona, com a referent del moviment olímpic internacional i amb institucions esportives reconegudes mundialment, constituïa un actiu essencial a favor del conjunt de Catalunya.

### **c) Promoure l'actuació a l'exterior de les organitzacions catalanes**

#### Donar suport a la afiliació internacional de les organitzacions catalanes

Catalunya comptava, aleshores, amb una nodrida xarxa d'entitats i organitzacions de la societat civil de l'àmbit social, de la cooperació per al desenvolupament, de la cultura, de la pau i els drets humans o de l'esport, connectades i participant activament en xarxes i federacions internacionals dels seus respectius àmbits. Més enllà del valor que per si mateixa tenia la internacionalització de les organitzacions catalanes, aquest fet representava un valor afegit en tant que constituïa un exercici de diplomàcia pública protagonitzat per agents no governamentals. En efecte, aquestes entitats, representaven els diversos interessos de la societat catalana a l'exterior, a la vegada que projectaven una determinada imatge de Catalunya per la qual cosa constituïen un aliat clau de l'acció exterior del govern.

Per incentivar i fomentar l'exercici de la diplomàcia pública des de la societat civil, el Govern de Catalunya, en el marc de les seves línies estratègiques, havia de donar suport a les organitzacions privades sense ànim de lucre de Catalunya que actuaven internacionalment promovent trobades, relacionant-se de manera permanent com entitats membres d'organitzacions i xarxes internacionals i desenvolupant projectes conjunts amb altres organitzacions d'arreu del món. Calia promoure la afiliació d'aquestes entitats a les entitats internacionals de referència en el seu àmbit específic d'actuació. Així, era important impulsar la signatura d'acords bilaterals amb altres països, perquè esdevinguessin un paraigua



que facilités el contacte entre organitzacions dels dos països. Alhora, era necessari promoure el prestigi d'aquestes organitzacions fomentant l'organització de congressos i esdeveniments internacionals a Catalunya, promovent la presència de representants catalans en càrrecs directius de les entitats internacionals a què pertanyien, donant suport a la instauració de seus d'entitats internacionals i estatals a Catalunya, pel que tenien de focus d'atracció. D'altra banda, la multiplicitat d'actors privats en l'àmbit internacional es reflectia en les institucions públiques multilaterals que buscaven un suport més ampli, noves vies de finançament o la validació i participació, sobre la base de la seva pròpia experiència, en el procés d'elaboració de polítiques públiques. Era important que, es promogués l'acreditació i actuació de les organitzacions catalanes dins del sistema de Nacions Unides i altres institucions multilaterals.

L'esport era un dels àmbits amb més impacte mediàtic en la projecció internacional. En el cas de Catalunya, la societat esportiva tenia una gran potencial de projecció exterior que exercia amb molta eficàcia. La presència d'un fort entramat de federacions i clubs esportius amb esportistes d'alt nivell, les instal·lacions esportives de primer ordre o l'organització d'esdeveniments esportius d'impacte mundial reforçava el paper cabdal que podia jugar l'esport en la projecció internacional de Catalunya. Per això, era necessari mantenir les polítiques de suport a la projecció internacional de les organitzacions esportives i a la participació en competicions esportives internacionals de les federacions i clubs de Catalunya. En aquest sentit, era necessari potenciar instruments de projecció exterior de l'esport, com la Xarxa de Països Esportius o l'Aliança Mundial de l'Esport (WSA).

Constituir un òrgan d'interlocució permanent entre l'administració i les organitzacions catalanes

La necessitat d'establir un diàleg permanent entre el govern i les organitzacions catalanes internacionalment reconegudes havia de tenir la seva expressió amb la constitució del Consell Nacional d'Internacionalització de la Societat Civil, un òrgan específic d'interlocució i col·laboració permanent per cercar l'alineament estratègic amb l'acció del govern. Aquest òrgan havia de tenir l'objectiu de garantir un diàleg permanent amb les entitats internacionalitzades, canalitzar la contribució de les organitzacions catalanes en la definició de les polítiques públiques, identificar sinèrgies entre les actuacions públiques i privades en l'àmbit exterior i definir línies estratègiques compatibles que afavorissin complicitats i actuacions amb objectius coincidents.

#### **d) Rellançar les comunitats catalanes de l'exterior com a agents de diplomàcia pública**

##### Establir mecanismes de suport a les comunitats catalanes, perquè contribuïssin a la projecció de Catalunya a l'exterior

Aleshores existien cent vint-i-quatre comunitats catalanes de l'exterior reconegudes pel govern establertes a quaranta països arreu del món. Aquesta xarxa social constituïa un element cabdal per a la promoció i difusió de la realitat catalana en tots els àmbits, ja que estaven situades estratègicament i comptaven amb un bon coneixement dels llocs d'establiment i dels mecanismes específics de relació amb la societat d'acollida.

El govern havia de continuar comptant i donant suport a aquestes entitats per tal que poguessin desplegar les seves activitats amb eficàcia en coherència amb la política d'acció exterior del Govern de Catalunya i poder aprofitar al màxim el seu gran potencial per projectar Catalunya a l'exterior. En aquest sentit, s'havia de promoure la modernització i adequació de les seves estructures de funcionament, introduint l'ús de les tecnologies de la

informació, així com fomentant la participació activa dels segments més joves i dinàmics en les activitats de les comunitats. També, era necessari impulsar mesures que permetessin enfortir els lligams de les comunitats catalanes en els països d'acollida, intensificant les relacions amb les institucions del país i fomentant la concreció, d'acords o programes de col·laboració.

### Articular mecanismes de coordinació amb el Consell de les Comunitats Catalanes

El Consell de les Comunitats Catalanes de l'Exterior era l'òrgan d'assessorament i consulta del Govern de Catalunya en relació a la política de suport a la ciutadania i les entitats catalanes presents a l'exterior. El govern havia de continuar reforçant el seu paper com a òrgan de participació en el disseny, la formulació i el consens de les polítiques públiques adreçades a aquest col·lectiu.

### **e) Potenciar la cultura i la llengua com a actius de la imatge de Catalunya**

#### Incardinar el treball dels instituts de cultura amb l'estratègia governamental de diplomàcia pública

La cultura i la llengua catalanes constituïen una important eina d'influència i visibilitat a

l'exterior i un instrument clau de diplomàcia pública en l'àmbit cultural que concedia al país espais de reconeixement, sovint inabastables per la diplomàcia tradicional. No hi havia cap altra cultura sense estat i amb llengua pròpia amb una producció cultural, científica i industrial com la catalana. Constituïen una part fonamental de la imatge que Catalunya projectava a l'exterior, esdevenint catalitzadores de complicitats, exportadores de valors i expressions del compromís amb la diversitat i la pluralitat cultural al món.

L'Institut Ramon Llull, participat per la Generalitat de Catalunya i el Govern de les Illes

Balears, jugava un paper clau en la projecció exterior de la cultura i la llengua catalanes en totes les seves modalitats: l'ensenyament de la llengua catalana, el suport a les traduccions a altres llengües, l'organització d'activitats culturals o el suport a les societats de catalanística a l'exterior. Per desplegar aquesta tasca, comptava amb representacions a l'exterior i una extensa xarxa acadèmica d'estudis catalans arreu del món. En la mateixa línia i amb l'objectiu d'obrir noves vies de diàleg amb altres cultures, era important fomentar la instal·lació a Catalunya d'instituts de cultura d'altres països, així com cooperar estretament amb els instituts de cultura ja existents, impulsant projectes de co-creació i actuacions conjuntes.

#### Promoure la internacionalització de les indústries culturals catalanes

La qualitat de la creació cultural catalana, el seu dinamisme, la capacitat d'atracció d'artistes i professionals de la cultura, la xarxa museística i patrimonial de Catalunya o la diversificació de la indústria cultural es configuraven com a actius principals per a la internacionalització de la cultura catalana. A més, la ciutat de Barcelona constituïa un referent i un focus cultural mundial de primer ordre. La seva posició geogràfica i la seva tradició d'acollida i trànsit la convertien en la capital natural de la Mediterrània i pol d'atracció cultural i punt de trobada entre les seves dues riberes. La projecció internacional de la creació catalana esdevenia de vital importància en el context de globalització, on els grans grups multimèdia transnacionals de les indústries culturals tendien a la uniformització dels béns de consum i dificultaven l'emergència de productes sorgits en cultures menys esteses. Així mateix, la globalització i les noves tecnologies també havien ampliat enormement els canals de difusió cultural i la

demanda d'aquests béns, cosa que facilitava l'exposició i el coneixement de les cultures més diverses, configurant, així, una oportunitat excepcional.

Així doncs, era necessari que l'acció governamental continués cercant sinèrgies, impulsant polítiques de suport a la projecció internacional d'aquests actors mitjançant polítiques d'acompanyament i una millor coordinació entre els actors públics i privats implicats. Calia potenciar la participació en fires de relleu internacional en l'àmbit de la llengua i la cultura on Catalunya havia assumit un reconeixement internacional que la identificaven com a país amb una important intensitat creativa, com la Fira del llibre de Frankfurt, la Biennal de Venècia o la Fira Expolangues de París.

A més del paper que jugava l'Institut Ramon Llull, era cabdal la tasca que l'Institut Català de les Indústries Culturals duia a terme per potenciar la promoció internacional de projectes professionals i afavorir l'exportació de la producció cultural catalana.

### Reforçar la cooperació amb els territoris de parla catalana fora de Catalunya

Era considerat necessari que, des del govern, es donés suport a la internacionalització de la llengua i la cultura catalanes, per la qual cosa s'havia de potenciar i reforçar la Fundació Ramon Llull, impulsada per l'Institut Ramon Llull, on també hi participaven el Govern d'Andorra, el Consell General dels Pirineus Orientals, l'Ajuntament de l'Alguer i la Xarxa de Ciutats Valencianes Ramon Llull, que aplegava ajuntaments com Elx, Vinaròs, Gandia, Sueca, Morella o Xixona.

La cooperació regional i transfronterera tenia també un important paper de definició d'espais culturals i lingüístics. Els territoris que conformen

l'Euroregió, l'Eurodistricte o la Comunitat de Treball dels Pirineus desenvolupaven mecanismes de cooperació, coneixement i diàleg sobre les realitats culturals i lingüístiques dels seus veïns, definint noves maneres de viure la llengua i la cultura en un espai determinat, constituint una veritable ciutadania europea. Com a element específic, la importància de la presència internacional d'Andorra i la seva cooperació amb la projecció internacional de la llengua i la cultura catalanes eren clau, atesa l'adhesió d'Andorra a la Unió Llatina, la seva participació en les cimeres iberoamericanes i la col·laboració amb la Secretaria General Iberoamericana, permeten, mitjançant els programes culturals d'aquestes institucions i el treball conjunt al sí de la fundació, incorporar la creació i la producció cultural catalana a les xarxes iberoamericanes.

#### **f) Generar sinèrgies amb l'acció exterior dels governs locals i altres ens públics de Catalunya**

##### Definir una estratègia compartida que contribueixi a sumar esforços amb altres ens públics

L'article 199 de l'Estatut d'Autonomia deia que s'havia d'impulsar i coordinar, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, les accions dels governs locals i dels organismes i altres ens públics de Catalunya, sense perjudici de l'autonomia que aquests tinguin. Així, el Govern de Catalunya no podia dur a terme ni planificar una acció exterior que ignorés l'acció exterior que duïen a terme aquests organismes públics, en ocasions, de gran intensitat i valor que assumien funcions de representació internacional del país a més de ser agents actius en la projecció de la llengua i la cultura catalanes al món.

Els governs locals eren pioners en la construcció de xarxes globals i en polítiques de cooperació per al desenvolupament i solidaritat, la qual cosa els convertia en actors imprescindibles a l'hora de valorar la vitalitat del

país en l'àmbit de l'acció exterior. A nivell intern, l'àmbit local permetia una major implicació de la ciutadania i incrementar l'efectivitat de la sensibilització vers els reptes de Catalunya en un món global. A nivell extern, la presència i les relacions exteriors dels governs locals reforçaven i estenien el coneixement i el reconeixement de Catalunya arreu del món precisament perquè, mitjançant els ens locals, s'arribava a nivells de relació inabastables si es comptava únicament amb les eines del Govern de Catalunya. La seva actuació exterior havia de sumar esforços amb l'acció exterior del Govern de Catalunya, beneficiant-se mútuament de la participació conjunta en organismes i xarxes de cooperació, elaborant posicionaments i estratègies comunes conjuntes i unint forces per aconseguir objectius en benefici de les entitats locals que representaven Catalunya.

Des del govern, s'havia de reconèixer la pluralitat i vitalitat de l'acció exterior que desenvolupaven els diversos governs locals i ens públics de Catalunya i aprofitar i potenciar aquestes experiències. Havia de impulsar la col·laboració amb tots els actors públics internacionals del país per generar sinèrgies positives i economies d'escala, concertar espais d'intercanvi i d'informació periòdics que permetessin definir estratègies compartides, facilitant la suma d'actius, evitant l'establiment de duplicitats o actuacions contradictòries, aprofitant al màxim els recursos que es destinaven a l'acció exterior, posant a la seva disposició la xarxa de delegacions del govern a l'exterior millorant, conjuntament, l'acció exterior i la seva efectivitat.

## **Promoure la internacionalització socioeconòmica de Catalunya**

### **a) Promoure la internacionalització econòmica de Catalunya**

Millorar el grau d'internacionalització de l'empresa catalana

Els països emergents iniciaven activitats d'exportació de productes manufacturats, abans reservades a països desenvolupats. La presència de les empreses transnacionals era cada vegada més elevada en aquests països, on augmentava el comerç intraindústria i intrafirma. Al mateix temps s'esborraven les distincions tradicionals entre els diferents sectors productius i la pròpia distinció entre producció de béns i prestació de serveis. Havia una economia on, cada vegada més, les empreses no s'especialitzaven pel tipus de béns o serveis que produïen, sinó per tasques realitzades dins de cadenes de valor d'abast mundial. En aquesta realitat, els fluxos i la interdependència internacionals perdien el caràcter bidireccional que tenien en el passat per a articular-se de manera més complexa sobre la base de nodes entrelligats a tot el llarg i ample de l'economia mundial.

Aquesta nova realitat internacional donava lloc a reptes, també nous, quant a l'establiment del marc regulador de les activitats econòmiques i a la definició de les polítiques públiques. D'una banda, el tradicional marc regulador estatal es trobava desbordat i, fins i tot, el propi marc europeu es veia insuficient en molts aspectes. Era necessari trobar les formes adequades de governança i regulació mundials, que anaven molt retardades respecte a l'acceleració del procés de globalització de l'economia. De l'altra, prenia cada vegada més importància les polítiques transversals, sobretot pel que fa a la promoció de la innovació i de l'economia del coneixement.

Catalunya havia de treballar per a adaptar-se a aquest context, tot mantenint la seva cultura emprenedora en les diferents àrees de l'economia productiva, sense renunciar a les seves polítiques d'integració i cohesió socials i a una progressiva millora dels seus nivells de vida i benestar. L'economia catalana tenia com a actiu essencial la seva



diversificació i l'arrelament en una àmplia gamma d'activitats productives. Aquest actiu s'havia de preservar i potenciar atès que oferia una flexibilitat absolutament indispensable en moments de gran canvi estructural en tot el món. Per aconseguir-ho, era necessari que es dugués a terme una focalització i prioritització d'estratègies i es continués apostant per la innovació, la creativitat, la tecnologia i el talent. Calia que l'acció exterior del govern i del conjunt de la societat catalana s'assentessin sobre iniciatives i estratègies de competitivitat i internacionalització ja en curs, en particular les iniciades en el marc de l'Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana i del Pacte Nacional per a la Recerca i la Innovació.

Catalunya destacava per la seva obertura econòmica i per la seva excel·lència en alguns sectors. Amb tot, les barreres idiomàtiques, les capacitats tècniques o el desconeixement dels mercats de destinació eren algunes de les principals dificultats que tenia l'empresa catalana per iniciar-se en l'exportació. Era important, facilitar la implantació a l'exterior de les empreses catalanes, la seva presència directa, especialment en aquelles activitats amb un potencial de creixement a nivell mundial. En aquest sentit, era essencial donar compliment als quatre eixos bàsics de competitivitat internacional de les empreses que recollia el Pla 2009-2013 d'ACC1Ó: la capacitació de l'empresa en organització i gestió per poder competir en l'entorn global i canviant fent un ús competitiu de les TIC, així com l'afavoriment de la generació, la retenció i la captació de talent; la diferenciació que havia de permetre posicionar l'empresa per mitjà de la innovació en un lloc destacat al mercat i ser més competitiva; El creixement, l'afavoriment de la cooperació interempresarial, perquè les empreses poguessin obtenir la dimensió òptima que els permetis dur a terme processos d'R+D, innovació i internacionalització per afavorir l'existència de projectes singulars i la connexió al món de les empreses,

oferint instruments per tenir més empreses globals, afavorint la seva presència en xarxes de negoci i coneixement i potenciant l'atracció d'inversions d'alt impacte.

#### Afavorir la captació d'inversió directa estrangera

Catalunya havia de continuar sent un receptor d'inversió estrangera directa i, per tant, havia de continuar apostant per una política de captació activa d'inversions productives. Es calculava que a Catalunya hi operaven més de 3.000 empreses estrangeres. Era indubtable que la seva presència contribuïa molt activament a la renovació de la base productiva de Catalunya, a la generació de valor afegit i ocupació i a la competitivitat de la nostra economia, tot enfortint els elements diferencials de Catalunya respecte d'altres territoris. Es considerava molt positivament l'ampliació dels objectius de la xarxa internacional d'oficines d'ACC1Ó, que havia passat a incorporar la captació d'inversions i els processos de transferència tecnològica internacional com a part de la seva tasca principal.

#### Reforçar el paper de Catalunya com a plataforma logística

L'impuls del paper de Catalunya com plataforma logística global esdevenia d'una importància estratègica cabdal per al futur de l'economia catalana. Des d'aquesta perspectiva, era necessari potenciar el rol de Catalunya en el marc del transport marítim mundial i el transport combinat, prestant especial atenció a la connexió ferroviària amb la Península Ibèrica, França i el conjunt d'Europa, així com a la connexió marítima amb la resta de la Mediterrània. Catalunya havia de participar fortament en la política europea de transports i infraestructures així com aprofitar el potencial que oferia la Unió per la Mediterrània, per tal d'assegurar el seu posicionament logístic.

Calia seguir l'estratègia en relació amb la internacionalització de l'aeroport de Barcelona i del conjunt dels aeroports de Catalunya. S'havia de comptar amb un estudi que permetés posar sobre la taula les rutes aèries per les quals s'havia d'apostar i que oferien una millor resposta a una suma d'interessos geopolítics, econòmics, comercials i culturals de Catalunya. L'estratègia havia de preveure els contactes politico-institucionals que s'havien de posar en marxa per a garantir i, a la vegada justificar, la viabilitat de les rutes aèries proposades.

### Apostar per l'economia de la singularitat

Catalunya havia de centrar la seva estratègia internacional de promoció turística sobre la base de l'economia de la singularitat. Calia cercar els trets, tangibles o intangibles, que feien quelcom diferent i que constituïen l'imaginari i la imatge que es volia projectar, materialitzant-los a través de la creació productes o serveis i desenvolupant una estratègia de màrqueting al seu voltant que permetis una promoció i posicionament potent.

El turisme permetia, d'una banda, la projecció internacional de l'imaginari vinculat a aquesta diferenciació com a valor afegit, i de l'altra, la generació d'activitat econòmica en primera instància, però també la seva extensió a d'altres branques de l'economia, de nou fonamentades en la singularitat, a través dels seus importants efectes multiplicadors. A Catalunya l'economia de la singularitat es trobava en quatre sectors: el sector turístic; el sector agroalimentari, que havia creat denominacions d'origen amb productes de qualitat i exclusivitat i amb una gastronomia i una restauració amb rellevants exemples de forta projecció internacional, el sector de l'artesania i el de les indústries culturals. Així doncs, era necessari que es treballés per donar a conèixer aquests elements singulars a nivell internacional i que es recollissin en un pla d'internacionalització del turisme

de Catalunya, que havia de servir per a fomentar la implantació d'empreses turístiques.

## **b) Contribuir a la captació i retenció de talent i a la projecció de l'R+D+I catalana**

### Incentivar el reconeixement internacional de la recerca catalana

El Pacte Nacional per a la Recerca i la Innovació preveia una transformació del model productiu de Catalunya per tal de garantir la preservació i la millora de la prosperitat i el benestar de la societat catalana en un context globalitzat. Per fer-ho possible, Catalunya havia de transformar la seva economia industrial i de serveis tradicional en una basada en el coneixement i en la producció de béns i de serveis de valor afegit, en què la recerca i la innovació esdevenen factors clau per donar resposta als reptes socials i ambientals.

Per complir amb el pla, el Govern de Catalunya s'havia compromès a incrementar la despesa en R+D+I, reformar la governança del sistema públic d'innovació per fer-la més eficient i desenvolupar polítiques de suport a l'R+D+I que donessin resposta a les necessitats del sector. Des de feia alguns anys, els diferents agents de recerca, públics i privats, s'havien esforçat per establir un marc i assolir uns resultats (projectes, publicacions, descobriments, grans infraestructures, etc.) que constituïen un factor molt important d'internacionalització i de finançament per a la recerca de qualitat.

Des del govern s'havia de continuar amb el foment de la participació de Catalunya al 7è Programa Marc d'investigació de la UE, augmentant la dotació de les línies de suport a la participació i lideratge de projectes europeus, fossin participats per empreses o per universitats. La participació en programes internacionals de recerca i com la divulgació

científica exigien potenciar el coneixement i l'ús de l'anglès com a llengua vehicular. I, per tal d'incrementar la recerca sobre el teixit productiu, un dels objectius del govern consistia en la valorització de la recerca i la comercialització de l'oferta tecnològica produïda a Catalunya (explotació de patents, *spin-offs*, etc.), augmentant la creació d'empreses d'origen universitari així com el percentatge d'investigadors que treballaven a les empreses per tal que s'aproximessin al 50% el 2013.

### Fomentar la internacionalització de les universitats catalanes

La internacionalització de les universitats en el context mundial de l'educació superior contribuïa a millorar la qualitat de l'oferta docent i de la recerca mitjançant l'assoliment d'estàndards internacionals, promovent l'acreditació internacional de l'oferta acadèmica, permetent la captació de recursos a nivell internacional i ampliant les fronteres de captació de talent, a més de ser un mitjà per consolidar valors propis del sistema universitari català com la solidaritat o el compromís amb la cooperació. Captar i retenir talent en els grups, instituts i centres de recerca comportava situar-se en la frontera del coneixement i facilitar entorns d'excel·lència que fossin referents mundials en formació i recerca.

Des del govern, s'havia d'impulsar i donar suport a la internacionalització de les universitats, facilitant la mobilitat d'estudiants, professorat i personal investigador, recolzant el seu paper clau en la generació de coneixement, mitjançant la recerca i la innovació i la seva transferència a l'entorn social i empresarial. Es tractava, també, d'alinejar tot el món universitari i el de l'administració en el mateix objectiu, aportant, cadascú, el que li és propi.

Tot i el reconeixement de campus d'excel·lència que tenien moltes universitats catalanes era necessari continuar treballant, perquè la internacionalització fos una prioritat a les agendes de les universitats i que

s'impliquessin en un projecte de país amb vocació internacional i global, treballant per una oferta formativa que fos visualitzada com a pol de coneixement de referència del sud d'Europa i la Mediterrània. Això implicava millorar el coneixement de llengües, d'altres realitats culturals i universitàries, el foment dels intercanvis amb universitats i institucions d'educació superior i de recerca d'altres països i la creació, en definitiva, d'un ambient internacional a les aules.

### **c) Promoure la creació d'una societat catalana internacional**

#### Fer que la societat catalana fos conscient del món i s'hi sentís implicada

A Catalunya es parlaven 300 llengües, existien un total de 3.449 temples arreu del territori de fins a 13 confessions religioses diferents i més d'onze mil infants procedents d'adopció internacional amb famílies catalanes. La normalitat amb què es vivia la situació era fruit de la voluntat d'integració i d'acollida que sempre havia caracteritzat la societat catalana.

La consciència internacional de la societat catalana també es reflectia en el Pacte Nacional per a la Immigració i la via catalana d'integració, el model d'acollida i integració propis que Catalunya havia teixit gràcies al suport del govern i a la tasca que, amb els anys, ens locals i entitats havien acumulat, adquirint una valuosa experiència en la gestió del fet migratori. La immigració era un fet estructural i definitori de la societat catalana, amb una convivència basada en l'equilibri entre la valoració positiva de la diversitat i la necessitat d'elements de cohesió. Amb tot, era necessari que el govern continués treballant per fer una societat encara més conscient i preparada per viure en aquest món global i poder fer front als reptes del futur.

S'havia de treballar la competència bàsica del món de l'educació, que se centrava en desenvolupar l'habilitat d'aprendre a conviure i habitar el món

per tal que els nois i noies esdevinguessin ciutadans i ciutadanes actius en una societat democràtica i participativa. La conscienciació per la pertinença social i comunitària, el respecte per la diversitat, el desenvolupament d'habilitats socials, el funcionament participatiu de la institució escolar, el treball en equip, la gestió positiva dels conflictes i el desenvolupament de projectes en comú, afavorien la cohesió social i la formació de persones compromeses i solidàries.

### Crear una societat multilingüe i ben preparada per moure's pel món

Un dels reptes més importants per tenir una societat amb l'habilitat de moure's pel món era millorar el coneixement de llengües de la població, especialment, des de l'escola. Segons dades de l'Institut d'Estadística de Catalunya de 2008, només un 23,3% dels catalans s'autodeclaraven capaços de comunicar-se en anglès amb fluïdesa, un percentatge ben diferent que en altres països de la UE, com Suècia (89) o els Països Baixos (87%), segons dades d'Eurostat. Aquesta manca de coneixements comportava una pèrdua d'oportunitats; no només en l'àmbit professional, ja que l'anglès era una llengua franca utilitzada per a gran part de les comunicacions internacionals quotidianes. Era responsabilitat del govern buscar solucions a aquest dèficit i facilitar, així, la internacionalització dels diferents sectors de la nostra societat. Amb aquest objectiu, el Govern de Catalunya va promoure el Pla d'impuls a les terceres llengües (2007-2015) per assegurar que en acabar l'educació secundària obligatòria els alumnes tinguessin prou coneixement d'una tercera llengua com per mantenir una conversa amb fluïdesa i que, en acabar el batxillerat, fossin capaços de treballar en aquesta tercera llengua.

Els programes impulsats per la UE per a l'intercanvi d'estudiants, de joves professionals i d'educadors constituïen una eina que facilitava l'aprenentatge de llengües, però que servia, a la vegada, per millorar

l'autonomia de la gent jove i per capacitar-los per viure en un món global. Estudiant i treballant a l'estranger, es considerava que s'adquiria una experiència professional i personal molt enriquidora i valorada en el mercat laboral. Per això, es creia que les polítiques de joventut del govern havien de continuar donant impuls a aquests programes i al mateix temps s'havia de promoure la concessió de beques que facilitessin la mobilitat dels joves estudiants i professionals.

També contribuïen a aquest objectiu els programes de voluntariat internacional que afavorien la participació dels joves en programes de cooperació per al desenvolupament, que promovien el seu compromís amb els països menys afavorits, facilitaven l'accés al món professional de la cooperació i servien per reforçar el teixit associatiu juvenil i les xarxes implicades en la governabilitat dels països en desenvolupament. Sense dubte l'espai Bolonya afavorirà també aquest moviment d'estudiants i, per tant, es pensava que havia de contribuir a la millora dels seus coneixements lingüístics i a l'adquisició de bones pràctiques d'altres països. Formar estudiants amb capacitats per viure i treballar en un context internacional implicava repensar els plans d'estudi i la metodologia d'aprenentatge, en línia que perseguia l'espai europeu d'educació superior i que estava impulsant el govern.

## **Consolidar Catalunya com un actor internacional compromès, responsable i solidari**

### **a) Esdevenir un actor compromès i actiu en els debats internacionals relatius a l'energia, la sostenibilitat i el medi ambient**

Promoure el paper de Catalunya com a referent en la implementació de polítiques de sostenibilitat, medi ambient i energia



Catalunya era un país pioner en debats internacionals sobre medi ambient i sostenibilitat. Des de les cimeres de Rio de Janeiro, Johannesburg i Alborg fins a les Conferències de les parts en canvi climàtic, era un actor de rellevància i havia assumit un rol de lideratge, però alhora de referent i model, com mostra l'adopció de les nombroses Agendes 21 locals implementades en tot el territori.

Feia gairebé vint anys que Catalunya disposava de formulacions pròpies sobre desenvolupament sostenible i medi ambient. A més del departament responsable del medi ambient, feia deu anys que s'havia creat el Consell Assessor per al Desenvolupament sostenible de Catalunya, que assessorava sobre les polítiques en aquest camp i contribuïa activament en l'avaluació de polítiques internacionals de sostenibilitat, com l'Estratègia Europea de Desenvolupament Sostenible. Quant a la lluita contra el canvi climàtic, es calcula que entre el 50% i el 80% de les accions necessàries per a l'adaptació i mitigació dels seus efectes corresponia aplicar-les als governs regionals i locals.

Catalunya era un referent internacional en el desplegament de polítiques per fer front a aquest desafiament, mitjançant la implementació del *Pla de Mitigació del Canvi Climàtic 2008-2012* a través de l'Oficina del Canvi Climàtic. Igualment, el segon *Informe sobre Canvi Climàtic a Catalunya*, en què havien participat prop d'un centenar d'experts de Catalunya, havia d'esdevenir un referent d'anàlisi per altres regions en termes d'actuacions que s'exercien a escala territorial per fer front als reptes que plantejava l'escalfament global. El reconeixement de la comunitat internacional quedava palès en el fet que Barcelona fou la seu, el maig de 2009, de la Carbon Expo, la fira mundial dels negocis del mercat de CO (monòxid de carboni), i el novembre del mateix any va acollir la darrera reunió preparatòria de la Cimera de Copenhage, on van participar fins a 4.000

persones de 190 països. A més, era membre d'organismes i xarxes internacionals com el Climate Group i la Xarxa de Governos Regionals pel Desenvolupament Sostenible (*Network of Regional Governments for Sustainable Development, nrg4SD*). Les decisions de planificació local i regional havien de ser determinants en la lluita contra el canvi climàtic, per la qual cosa era necessari comptar amb informació tècnica sobre els possibles efectes de l'escalfament a Catalunya.

Per aquest motiu, es considerava necessari preveure la realització d'estudis territorials i sectorials per tal de tenir a punt un pla d'adaptació el 2012. Els treballs realitzats sobre el Delta de l'Ebre i sobre l'impacte del canvi climàtic en els recursos hídrics constitueixen un bon exponent. Ni la sostenibilitat mediambiental ni la gestió del canvi climàtic no podien deslligar-se de les polítiques de cooperació per al desenvolupament que constituïen un objectiu estratègic i transversal de la cooperació catalana. El Govern de Catalunya va ser un dels primers governs autònoms del món en donar suport a la iniciativa *Enfocament territorial del canvi climàtic* del Programa de les Nacions Unides pel Desenvolupament. D'altra banda, el *Pla de l'Energia de Catalunya 2006-2015* i la seva revisió de novembre de 2009 guiaven l'acció del govern en matèria de política energètica amb l'objectiu de fer front a l'esgotament dels recursos energètics fòssils i la dependència exterior del subministrament energètic de Catalunya i de consolidar un model energètic sostenible. Es tractava d'avançar cap a una economia de baixa intensitat energètica i de baixa emissió de carboni, amb una preponderància manifesta de les tecnologies d'estalvi i eficiència energètica, amb un baix consum d'hidrocarburs fòssils i on, dins del mix de l'energia, es maximitzava la utilització de les energies renovables.

Com establia aquest Pla de l'Acció Exterior del Govern de Catalunya, l'acció pública no determinava ni fixava les variables ni les accions dels

ciutadans al detall, però sí que havia d'impulsar canvis i modificar tendències per a garantir la viabilitat futura del sistema. Així doncs, Catalunya, basava la seva estratègia en una política energètica responsable, basada en l'impuls de les energies renovables i en l'estalvi i l'eficiència energètica. En aquest sentit, el govern estava implementant noves mesures com el decret d'energies eòlica i fotovoltaica, la creació de noves línies de préstecs per finançar paquets de solucions per a l'estalvi i l'eficiència energètica i el confort tèrmic a l'habitatge o la inversió per potenciar l'ús del transport públic.

### Aprofundir en la dimensió internacional de l'Estratègia per al desenvolupament sostenible de Catalunya 2026

L'impuls de polítiques d'eficiència energètica i el foment de les energies renovables podien millorar la balança comercial i generar un sector econòmic i industrial rellevant, que afavorís l'ocupació. Aquestes orientacions havien de desembocar en la dimensió internacional de l'Estratègia per al desenvolupament sostenible de Catalunya 2026, que havia de ser el full de ruta que establis els objectius quantificats i les línies d'actuació prioritàries que garantissin l'evolució de Catalunya cap a escenaris de major sostenibilitat social, econòmica i ambiental, prenent com a horitzó l'any 2030.

La política energètica catalana havia de promoure el creixement d'un nou sector empresarial energètic a Catalunya que, atenent a les estratègies establertes en la Prospectiva Energètica Catalana (PROENCAT 2030), es basés en la creació de noves empreses amb alt potencial de creixement o de millora en el posicionament internacional de Catalunya en l'àmbit del coneixement i la R+D+i en aquelles tecnologies energètiques clau en els següents anys que permetessin augmentar les exportacions de tecnologies i serveis energètics avançats.

Paral·lelament, el Govern de Catalunya havia de liderar i participar conjuntament amb el sector privat en el desenvolupament de projectes estratègics que facilitessin la col·laboració entre empreses per aconseguir un sector energètic més competitiu. Aquest compromís s'assolia mitjançant la inversió pública en mesures d'estalvi i eficiència energètica i en energies renovables, juntament amb determinades iniciatives per potenciar el desenvolupament dels subsectors i clústers més rellevants en àmbits com l'estalvi i l'eficiència energètica i les energies renovables; el recolzament als emprenedors especialitzats en tecnologies necessàries per a les energies renovables i l'estalvi i l'eficiència energètica; l'aposta per projectes de R+D+i en el sector de l'energia liderats per empreses, universitats i centres tecnològics catalans i l'establiment de pautes estratègiques en sectors com el transport o l'edificació. Aquestes iniciatives podien convertir el sistema energètic en un potent motor de creixement. En aquest sentit, l'impuls de la competitivitat de l'energia havia de contemplar tots els factors que podien incidir-hi amb una perspectiva àmplia i transversal: innovació, capital humà, infraestructures, empenedoria, etc.

## **b) Ser un actor eficaç i de qualitat en relació amb la cooperació per al desenvolupament i la solidaritat internacional**

### Avançar en la millora de la qualitat i la gestió de la política de cooperació per al desenvolupament

En els darrers anys, havia ressorgit amb força en la comunitat internacional de donants la preocupació per la qualitat de l'ajut, un aspecte fonamental, juntament amb l'increment de recursos, per assolir els compromisos de l'agenda internacional de desenvolupament. Era, per tant, un objectiu del govern fer de la qualitat un dels eixos vertebradors de la política de cooperació per al desenvolupament, integrant-la en tots els àmbits i

sectors, i millorant, d'una banda, l'eficàcia de l'ajut i, de l'altra, la gestió de la política de cooperació.

La política de cooperació per al desenvolupament del Govern de Catalunya es fonamentava en els principis bàsics de la Declaració de París sobre Eficàcia de l'Ajut (2005) i del Programa d'Acció d'Accra (2008), fent-ne una lectura en clau d'oportunitats com a govern autònom. L'objectiu d'aquests principis era garantir el protagonisme i la coresponsabilitat dels països socis en la definició de les seves necessitats i prioritats de desenvolupament (principi d'apropiació democràtica), garantir que l'ajut s'adrecés a satisfer aquestes necessitats i prioritats (principi d'alineació), que això es fes de la forma més coordinada possible entre el conjunt dels donants (principi d'harmonització), que l'ajut es gestionés i s'executés amb vistes a assolir els resultats desitjats (gestió orientada a resultats), tot assumint que els resultats de desenvolupament eren responsabilitat compartida dels donants i dels països socis (responsabilitat compartida).

La llei de cooperació al desenvolupament i els plans directors associaven la bona gestió de la política de cooperació als principis d'informació i de transparència, de participació, de planificació, de seguiment i d'avaluació. En aplicació d'aquests principis, les prioritats del govern s'havien de centrar en la consolidació de mecanismes i instruments de rendició de comptes en relació amb l'execució de la política de cooperació per al desenvolupament del Govern de Catalunya i la gestió de l'Ajut Oficial al Desenvolupament (AOD). També, calia millorar els mecanismes de participació dels actors del sistema català de cooperació per al desenvolupament, especialment, al Consell de Cooperació al Desenvolupament, i dels actors de desenvolupament dels països socis en la planificació, seguiment i avaluació de la política pública de cooperació per al desenvolupament.

Era, també, prioritària la millora de la planificació estratègica i programàtica de la política de cooperació i dels instruments per donar seguiment a l'execució de l'AOD i el desplegament del sistema d'avaluació de la política de cooperació per al desenvolupament del govern a partir de l'adopció de les directrius d'avaluació que s'havien elaborat el 2009. D'altra banda, l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD), com a principal òrgan executor de la política de cooperació per al desenvolupament de la Generalitat de Catalunya, havia de continuar desplegant, en el marc del pla de millora de l'organització, un sistema de qualitat de la gestió i d'estandardització dels procediments.

Finalment, s'havia de millorar la coherència de les polítiques del govern que poguessin tenir un impacte en els països del sud amb la política de cooperació per al desenvolupament del Govern de Catalunya, d'acord amb el que establia l'article 7 de la Llei de cooperació. Per això, havia d'elaborar una estratègia de coherència de polítiques per al desenvolupament i impulsar mecanismes que garantissin aquesta coherència en l'acció de Govern.

#### Continuar avançant en la concentració sectorial i geogràfica de l'ajut

El Govern de Catalunya va apostar per continuar amb la concentració sectorial i geogràfica de la política de cooperació definides en els plans directors. Quant a la prioritització sectorial, la política de cooperació per al desenvolupament va apostar pels objectius transversals definits al *Pla Director de cooperació al desenvolupament 2007-2010*: promoure el respecte integral i la consolidació dels drets humans, la governança i l'enfortiment del teixit social; promoure l'equitat entre les dones i els homes mitjançant l'aplicació de la perspectiva de gènere i promoure la sostenibilitat del desenvolupament en la seva triple dimensió –social (que

incloïa la cultural i la política), econòmica i ambiental. El pla director també establia tres línies estratègiques en el marc de la prioritització sectorial. Al sud, contribuir al desenvolupament dels països i la població i fer front, mitjançant l'acció humanitària, en catàstrofes d'origen natural i humà; al nord, millorar la formació i les capacitats dels actors de la cooperació catalana i el coneixement, el compromís i l'empatia de la ciutadania.

En coherència amb la vocació transformadora del model català de cooperació, el gruix de l'ajut es destinava a la línia estratègica de contribuir al desenvolupament, prioritzant els objectius estratègics de governança democràtica, drets humans i apoderament de les dones, així com el dret a la salut i a l'aigua, el dret a l'educació, l'enfortiment de les capacitats productives i comercials, l'ocupació i els drets laborals, la sostenibilitat ambiental i la prevenció de conflictes i construcció de la pau. Pel que feia a l'acció humanitària, el Govern de Catalunya refermava el seu compromís amb els principis humanitaris consensuats internacionalment, com la neutralitat, la independència en el conjunt de l'acció humanitària i les bones pràctiques. Així mateix, la seva política d'acció humanitària centrava els seus esforços en satisfer les necessitats immediates de la població afectada per catàstrofes d'origen natural, a pal·liar el sofriment de la població que patia crisis de llarga durada i a ajudar a reduir la vulnerabilitat de la població que havien patit desastres naturals.

Quant a la prioritització geogràfica, el *Pla Director de cooperació al desenvolupament 2007-2010* proposava concentrar l'ajut en 11 països i territoris prioritaris (Marroc, Palestina, Sàhara Occidental, Moçambic, Senegal, Bolívia, Colòmbia, Equador, Guatemala, Nicaragua i El Salvador) i 7 països i territoris preferents (Algèria, Líban, Gàmbia, Camerun, Etiòpia, Brasil i Perú). També, apostava per mantenir la incidència política, el seguiment i el suport en països o zones en situació de post-conflicte bèl·lic

(en especial els Balcans, l'Afganistan o el Timor Oriental), sotmeses a bloqueig (Cuba) o amb situacions de greu vulneració dels drets humans. Així mateix, calia tenir en compte la llarga tradició catalana de solidaritat internacional amb països en construcció (Bòsnia-Herzegovina, Kosovo i Eritrea) i nacions sense estat (Txetxènia i el Kurdistan). El pla director 2011-2014 havia de revisar i modificar aquesta prioritització sectorial i geogràfica a partir d'una anàlisi de les necessitats i capacitats dels països del sud, de les capacitats de la cooperació catalana, del pes de la immigració a Catalunya i de la necessària continuïtat en les línies directrius de la política de cooperació per al desenvolupament.

#### Fomentar l'educació per al desenvolupament i millorar les capacitats dels agents catalans públics i privats

La consecució del desenvolupament, l'eradicació de la pobresa i el combat de les desigualtats als països del sud exigien, en paral·lel, l'educació i la conscienciació de la ciutadania dels països del nord en relació amb els reptes del desenvolupament i les relacions nord-sud en un món cada cop més globalitzat.

El 2010 es preveia adoptar, previ dictamen dels òrgans consultius de la cooperació catalana, l'Estratègia d'Educació per al Desenvolupament. Aquesta havia de definir les prioritats d'actuació del govern a partir dels objectius i resultats concrets que s'esperava assolir en els següents anys, en els diferents àmbits de la sensibilització i l'educació per al desenvolupament, així com els instruments, els recursos i les capacitats necessàries per fer-los efectius. S'havia de contribuir positivament al desenvolupament, combinant de forma efectiva els recursos amb la qualitat i la coherència de les actuacions dels diversos actors. Per això, seguint les recomanacions internacionals, el govern havia de continuar reforçant el procés de millora de les capacitats dels agents públics i privats



de la cooperació catalana per al desenvolupament amb tres prioritats: millorar la formació i la capacitació teòriques i pràctiques, impulsar la investigació i la recerca aplicada i reforçar les capacitats institucionals i d'incidència dels diversos agents de la cooperació catalana.

### Impulsar i desplegar les modalitats i els instruments de la cooperació catalana

Les diferents modalitats de cooperació que preveia el pla director 2007-2010 i els percentatges de despesa que tenien assignats pretenien articular un model català de cooperació capaç d'equilibrar el protagonisme dels actors de la societat civil catalana en l'execució de l'ajut (modalitat a iniciativa dels altres actors) amb l'exercici de responsabilitat del govern com a executor directe d'aquesta política (modalitat directa i concertada) i com a actor públic en el marc del sistema multilateral d'ajut al desenvolupament (modalitat multilateral). La prioritat en el proper cicle de planificació és desplegar la modalitat de cooperació concertada, que permetria avançar cap a aliances pel desenvolupament més estratègiques i desplegar prioritats d'actuació compartides entre govern i actors de la societat civil.

Vers els instruments, la cooperació per al desenvolupament promoguda pel Govern de Catalunya es canalitzava mitjançant els diferents instruments de cooperació tècnica, econòmica i financera previstos als plans directors. D'acord amb el que es derivava de les recomanacions i les bones pràctiques internacionals, aquesta prioritzava els instruments que promovien les capacitats i procediments locals, la previsibilitat de l'ajut i la reducció de costos de coordinació entre el conjunt de donants. Així, les prioritats i actuacions concretes per desplegar els instruments previstos s'havien de centrar en publicar, difondre i desplegar l'estratègia de desenvolupament del govern, debatuda i elaborada durant l'exercici del

2009; impulsar una cooperació tècnica més eficaç, previsible i alineada amb les estratègies, els procediments i els mecanismes dels països socis i desplegar els instruments programàtics de la cooperació per al desenvolupament en coherència amb els principis, valors i prioritats de la política pública de cooperació per al desenvolupament del Govern de Catalunya.

### Avançar en el compromís de Catalunya amb el finançament del desenvolupament

En relació amb el finançament de la cooperació per al desenvolupament, era necessari promoure l'assignació de recursos a aquesta política, amb l'objectiu d'avançar cap a l'assoliment dels compromisos internacionals de finançament del desenvolupament. Així mateix, atesa l'existència de diversos referents per calcular l'esforç solidari de Catalunya (ingressos corrents incondicionats, tributs propis, PIB català), el canvi de model de finançament de la Generalitat i la situació de crisi econòmica i el seu impacte directe en els recursos de la Generalitat, el pla director 2011-2014 havia de definir el paràmetre de càlcul que es considerés més adient. En el marc del context de crisi, calia que el pla director considerés la viabilitat d'una cooperació que afavorís la participació d'empreses catalanes, aprofitant els seus coneixements i la seva responsabilitat social corporativa.

### **c) Fomentar activament els processos de democratització, el pluralisme, la pau i els drets humans**

#### Defensar activament la diversitat cultural i lingüística

El govern entenia que la defensa del pluralisme cultural i lingüístic era inherent a la defensa dels drets individuals i col·lectius i suposava una clara aportació al desenvolupament humà dels pobles. S'havia compromès reiteradament a favor de la diversitat lingüística. Casos com l'oficialitat de

l'occità, les experiències de la cooperació per al desenvolupament en la promoció de l'educació bilingüe intercultural a països com Bolívia, Equador i Guatemala, el projecte Linguamón-Casa de les Llengües o les demandes i reivindicacions per assolir el reconeixement oficial de la llengua catalana en el sí de les institucions europees constituïen exemples clars d'aquest compromís.

Es considerava necessari continuar fent ús dels instruments existents a nivell internacional per defensar la llengua i cultura. En relació a la Carta Europea de les Llengües Regionals o Minoritàries, s'entenia que el Govern havia de vetllar per una participació adequada en els mecanismes estatals d'aplicació i control del seu seguiment i que Catalunya fes sentir la seva veu en el Comitè Intergovernamental per a la Protecció i la Promoció de la Diversitat de les Expressions Culturals, creat en el marc de la Convenció sobre la protecció i la promoció de la diversitat de les expressions culturals, adoptada el 2005 sota l'impuls de la UNESCO.

Però més enllà de la defensa de la llengua i la cultura pròpies, la participació activa i recurrent del govern i altres actors catalans en fòrums i institucions internacionals, havien convertit Catalunya en un expert internacional en defensa de les llengües i cultures no estatals i de la pluralitat lingüística i cultural. Es considerava essencial que el Govern de Catalunya continués assumint aquesta funció d'expert i referent, erigint-se com a interlocutor privilegiat per a molts altres governs amb sensibilitats similars.

### Construir una política pública coherent i cohesionada per a la promoció de la pau i els drets humans

La promoció de la pau i la protecció dels drets humans constituïen una política pública que tradicionalment s'havia associat a la societat civil o a

la cooperació per al desenvolupament. Sota l'impuls de l'Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans, aquest àmbit s'havia desenvolupat com una política pública del govern i havia viscut un important desenvolupament legislatiu, amb una referència específica en l'Estatut d'Autonomia, i l'aprovació de la Llei del Foment de la Pau, l'any 2003, i la Llei de creació de l'Institut Català Internacional per la Pau (ICIP), l'any 2007.

Un dels principals objectius en l'àmbit de la promoció de la pau i dels drets humans era la construcció d'una política pública coherent i cohesionada que permetés una projecció internacional sòlida en aquest àmbit. En aquest sentit, era important garantir la seva transversalitat i el treball amb la resta de departaments amb les entitats de la societat civil actives en aquest àmbit. Era igualment important fomentar la capacitació i formació de la societat catalana en la cultura de la pau i el respecte als drets humans de forma que el Govern havia d'impulsar el desplegament del conveni de col·laboració signat amb el *United Nations System Staff College* per a la formació en matèria de pau i drets humans adreçada a funcionaris de la Generalitat i membres de la societat civil catalana.

### Esdevenir un actor de referència en la construcció de la pau i la prevenció de conflictes violents

Catalunya havia de jugar un rol en la construcció de la pau i en la transformació i la prevenció de conflictes a nivell internacional. Per tal que aquesta actuació fos el més eficaç i eficient possible, era necessari identificar les zones geogràfiques, els sectors i els tipus d'actuació amb més potencialitat, així com identificar aquells socis, xarxes i col·laboracions que més podien contribuir a fer-ho possible, de manera coherent amb la política pública de cooperació per al desenvolupament del govern. També calia identificar bones pràctiques i desenvolupar

programes innovadors, aplicables sobre el terreny, orientats a prevenir, gestionar, resoldre i transformar conflictes i a estabilitzar i transformar les societats, les institucions i les zones que deixaven entre conflictes violents o conflictes socials perllongats.

En l'àmbit dels drets humans i l'enfortiment de la democràcia, es considerava necessari que el govern continués amb el suport a les missions d'observació electoral, al monitoratge del respecte a la democràcia i als drets humans sobre el terreny i als defensors dels drets humans amenaçats als seus països. La gestió positiva del reconeixement de la diversitat religiosa i la llibertat de pensament constituïen, també, un factor poderós per a la construcció d'una cultura democràtica sobre la diferència, un plantejament que reforçava la imatge d'una Catalunya respectuosa i impulsora de la diversitat.

#### **4.2.5.- Implementació i revisió del pla**

L'òrgan competent en matèria d'acció exterior havia de ser el responsable d'impulsar i garantir la implementació del Pla de l'Acció Exterior del Govern de Catalunya i de fer-ne el seguiment i l'avaluació mitjançant els instruments previstos pel Decret de coordinació executiva de l'acció exterior del govern. L'òrgan competent en matèria d'acció exterior havia de fer el seguiment dels plans i les actuacions sectorials o geogràfiques i podia adreçar instruccions generals, elaborar protocols d'actuació i convocar reunions i consultes interdepartamentals per coordinar-la, en el marc del Pla de l'Acció Exterior. A més, calia establir els mecanismes adequats que garantissin una comunicació bidireccional adequada entre l'òrgan competent i els departaments i organismes del govern relacionats amb l'acció exterior.

## **a) Instruments per a la implementació, el seguiment i l'avaluació del Pla de l'Acció Exterior**

Més enllà dels instruments generals, s'havien d'impulsar i desenvolupar instruments específics que garantissin un desplegament adequat del Pla de l'Acció Exterior:

### Comitè de seguiment de l'acció exterior

D'acord amb el Decret 42/2008, el Comitè de seguiment de l'Acció Exterior, constituït per tots els secretaris generals del govern, era el principal òrgan de proposta, seguiment i avaluació del Pla de l'Acció Exterior. A banda de la reunió anual a nivell de secretaris generals, s'havia de impulsar la celebració d'una sessió de treball interdepartamental, de caràcter tècnic, que permetés fer un repàs detallat de les activitats realitzades i una actualització dels objectius i de les prioritats sectorials. Aquesta sessió pretenia garantir la implicació de tot el personal tècnic responsable de l'acció exterior en el seguiment i avaluació de la implementació del pla.

### Desenvolupament i seguiment de plans de treball específics

Tal com preveia el propi Pla de l'Acció Exterior per a la seva implementació, calia desplegar, mitjançant plans de treball específics, aquells àmbits que, per la seva naturalesa, necessitaven un calendari i uns instruments propis i més detallats de planificació i avaluació. Aquest era el cas, entre d'altres, del *Pla Director de la cooperació al desenvolupament per al període 2011-2014* o els plans d'actuació geogràfics en l'àmbit de les relacions bilaterals.

### Desplegament de l'Externet

El desenvolupament d'aquesta eina informàtica havia de permetre estructurar, sota els objectius estratègics i operatius definits en el pla, les

actuacions, projectes i activitats que s'havien de dur a terme des dels diversos departaments. A partir del 2010 i de forma progressiva, en funció del desenvolupament de cada una de les fases previstes pel *Pla Director de l'Externet*, aquesta eina havia de generar els indicadors necessaris per conèixer, entre altres, el grau de compliment dels objectius, el volum de l'activitat executada i aquells països o organismes internacionals amb un major grau de relació.

### La memòria anual

La memòria anual havia de recollir les actuacions i els projectes desenvolupats per l'òrgan competent en matèria d'acció exterior i valorar l'adequació de les actuacions realitzades en funció des objectius previstos pel pla. Al mateix temps, aquesta memòria havia de fer un balanç del conjunt de l'acció exterior del govern, recollint les actuacions realitzades en l'àmbit de l'acció exterior, les actuacions realitzades en l'àmbit de l'acció exterior per part dels altres departaments i valorar-les en el marc d'aquest pla.

### Jornades anuals d'anàlisi de l'actualitat internacional

S'havia d'impulsar l'organització d'unes jornades anuals d'anàlisi, amb la participació d'acadèmics i experts nacionals i internacionals, que permetessin obrir noves línies d'actuació estratègica i revisar les prioritats de l'acció exterior del govern. Aquestes jornades tenien en compte l'expertesa i les línies de treball dels diversos *think tanks* presents a Catalunya, que havien de participar en la seva definició i organització.

## **b) Revisió i actualització del Pla de l'Acció Exterior**

El Pla de l'Acció Exterior del Govern de Catalunya va néixer amb una visió transversal, fruit d'un llarg procés on hi van participar els departaments del govern i una àmplia representació de les institucions, el món acadèmic i la

societat civil. El pla es fonamentava en una doble anàlisi: En primer lloc, feia una fotografia de la situació del moment quant a l'acció exterior del conjunt govern i una diagnosi del marc en què es desenvolupava. En segon lloc, plantejava, per a cadascun dels àmbits de l'acció exterior, una estratègia orientada a fer de Catalunya un actor global responsable, eficaç, influent i de prestigi.

El Pla de l'Acció Exterior dibuixava el full de ruta a seguir pel govern durant cinc anys, un temps adequat per assolir-ne un desplegament integral. Finalitzat aquest període i en vista de l'assoliment dels objectius i de la identificació de noves necessitats i prioritats, a iniciativa del departament competent en matèria d'acció exterior, s'havia d'impulsar un procés de revisió integral.



## **CAPÍTOL 5:**

# **L' ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE L'ACCIÓ EXTERIOR DURANT ELS GOVERNS DEL TRIPARTIT**

## **5.1.- L'ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PER A L'ACCIÓ EXTERIOR DE CATALUNYA**

Una de les idees clau en l'època dels dos tripartits era que havien quedat superades les antigues distincions entre polítiques internes i política exterior, així com la distinció conceptual entre acció i política exterior. La raó era que aquesta última havia d'ajudar als ciutadans i a la societat en general, a què es desenvolupessin en un món globalitzat i la millor manera de fer-ho era conèixer perfectament tant debilitats forteses del país per a estructurar aquesta acció exterior.

Internament, l'acció exterior havia de facilitar de manera senzilla i transparent la informació als ciutadans sobre tot allò que s'estava produint fora de les fronteres, amb l'objectiu de poder gaudir de les oportunitats i assolir els reptes que la globalització establia. En l'àmbit exterior, havia de donar suport a la tasca que realitzaven les institucions, a les empreses que exportaven i als ciutadans que es desplaçaven o residien fora de les fronteres, proporcionant acolliment, assessorament i protecció. Aquesta tasca requeria un consens entre el govern, els partits i els principals actors socials, com eren les empreses, els sindicats i les organitzacions no governamentals. L'acció exterior havia de ser, també, una pedra cabdal de la integració europea, per a reforçar el paper internacional de la Unió Europea en un món global complex. Aquesta tasca s'havia de fonamentar en els valors de l'estat social i democràtic de dret, compaginant la igualtat, la solidaritat i la convergència econòmica i social entre els pobles de la UE, entre els quals estava Catalunya. És més, l'acció exterior havia de participar en la defensa dels interessos europeus i, al mateix temps, havia d'impulsar el respecte als drets humans, la democràcia i el Dret Internacional, sense perdre les seves pròpies prioritats orientades a enfortir dins i fora de les fronteres el propi país, Catalunya.

Les actuacions exteriors s'havien de projectar no sols a Europa, sinó també a altres àmbits geogràfics amb què hi havia una especial connexió amb Catalunya, com era el cas d'Amèrica del Nord, Amèrica Llatina, el Magrib, Orient Mitjà i Àfrica, així com en els àmbits d'especial interès en el món globalitzat, Àsia i el Pacífic. Les accions havien d'utilitzar tots els instruments disponibles en l'àmbit de la diplomàcia i la paradiplomàcia, per a assolir els objectius desitjats de reconeixement de la identitat catalana, la promoció econòmica, comercial, la cooperació, l'acció cultural, educativa i científica, tenint present que Catalunya no era un estat, sinó un ens subestatal en el marc de l'estat espanyol.

Per a assolir aquests objectius s'exigia una acció exterior eficaç, amb un disseny integrat de planificació, consulta, direcció estratègica, implementació, avaluació i rendició de comptes. Aquesta tasca requeria del treball intel·lectual d'experts del món acadèmic i dels *think tanks*, així com de la participació dels ciutadans, de la societat civil i dels diferents nivells de govern, sense que es produís una fragmentació en l'acció exterior, sinó que es desenvolupés per un servei exterior governamental que no estigués dominat per interessos departamentals o per xarxes d'actors d'un sector determinat, sota el criteri que els recursos eren limitats.

Finalment, era necessari el control de les activitats a nivell polític, i en aquesta tasca era fonamental el paper del parlament català, per a legitimar l'acció exterior, fomentant el debat, el seguiment i el control per mitjà de procediments d'avaluació, amb la finalitat de revisar periòdicament les actuacions que s'estaven desenvolupant i que es poguessin planificar adequadament les actuacions futures.

La primera qüestió a abordar amb tota aquesta problemàtica era la distinció entre política exterior i acció exterior, tema determinant atesos els

nombrosos conflictes de competències entre l'Administració General de l'Estat i les administracions autonòmiques. La realitat era que l'acció exterior era un concepte molt més ampli que la política exterior, ja que incloïa la projecció internacional que feien, no només l'administració i les institucions públiques, sinó també les empreses, les associacions i els ciutadans. Això no obstant, era necessari distingir conceptualment els dos termes i tenir clar que l'acció exterior estava subordinada a la política exterior.

Catalunya és un ens subestatal que forma part de l'estat espanyol, situació que ha vingut condicionant les seves actuacions a l'exterior. La situació desitjada, mentre això no canviés, seria que l'estat espanyol, sent respectuós amb les comunitats autònomes, davant les nombroses relacions estatals, subestatals i no estatals existents, hagués integrat les polítiques i accions de tots els actors internacionals, cosa que no ha realitzat, sinó ben al contrari, ha ignorat les necessitats de les comunitats autònomes i ha posat totes les traves possibles amb una estratègia unitària i centralitzadora. De no produir-se, caldria haver dut a terme aquesta tasca, definint els continguts i fent una integració procedimental de caràcter transversal i estratègica, pública i privada, que hauria de coincidir amb el contingut de la política exterior de l'estat que, alhora, ajudaria a establir prioritats, dotant de coherència al contingut d'accions exteriors en plural.

Acció exterior estratègica i política exterior estratègica serien les dues cares d'una mateixa moneda, tal com ens diu l'informe de l'Instituto Elcano, versió de data 10 d'octubre de 2013, coordinat per Ignacio Molina. Aquest informe manifestava que els dos conceptes són intercanviables i només deixaran de ser considerats com a sinònims si el context aconsella distingir-los, ja que llavors la política exterior s'entendria com a l'activitat del govern que es defineix com perseguir els interessos a l'exterior, mentre

que l'acció exterior és el conjunt d'activitats encaminades a assolir-ho. El que cal tenir clar és que l'acció exterior del govern ha d'estar al servei dels interessos dels ciutadans.

Catalunya ha estat una nació que, tradicionalment, ha desenvolupat una important activitat internacional des de èpoques remotes. A més de ser territori de pas, ha portat endavant una gran activitat comercial amb els seus veïns de la zona mediterrània i d'arreu del món. L'increment de la interdependència entre països durant el període dels tripartits va fer que es diluïssin les fronteres entre allò intern i extern, cosa que va fer prendre consciència de la necessitat d'establir una acció exterior estratègica, integrada, transversal i coherent. Al mateix temps, ha estat, i és, una nació que forma part de la UE i els seus dirigents han tingut sempre l'obligació de vetllar perquè els seus ciutadans gaudissin de la convivència democràtica; de la seguretat, entesa com a protecció de la vida, però també com gaudir de drets i llibertats; i finalment del benestar, entès com a prosperitat econòmica sostenible. Catalunya, en l'època dels dos tripartits, tenia la debilitat de no ser un estat, sinó un ens subestatal; però, en contrapartida, tenia importants forteses. Tenia un grau de desenvolupament socioeconòmic alt, en comparació amb altres nacions europees, sent també el motor econòmic de l'estat espanyol. Les empreses catalanes, tradicionalment, venien desenvolupant una gran activitat exportadora, propiciant contactes i vincles interpersonals. A nivell institucional, els representants catalans es relacionaven amb els seus homònims d'altres països en un pla d'igualtat, tenint un paper cabdal les delegacions del govern a l'exterior. Catalunya estava formant part de nombroses organitzacions internacionals, impulsant a través d'elles nombroses actuacions. La tecnologia catalana, especialment en l'àmbit de la biotecnologia començava a ser puntera, cosa que va impulsar la presència catalana als principals esdeveniments mundials.

Definides les debilitats i fortaleeses, calia un discurs propi sobre el futur polític, institucional i econòmic, amb uns objectius clars i entenedors. Era necessari, igualment, cercar aliats estratègics per als interessos catalans, especialment en l'àmbit europeu, per fer visible la identitat catalana. En aquest marc, s'havia de projectar una identitat internacional de democràcia avançada per a connectar els ciutadans amb la globalització. Catalunya havia de participar de manera activa en la generació del sistema de governança en els nivells global, sectorial i regional, basats en la legitimitat compartida, respectant el dret internacional i el multilateralisme funcional. En definitiva, calia dotar-se de les estructures institucionals adequades per a la promoció de Catalunya dins i fora del territori.

Catalunya havia de fomentar la internacionalització del sistema educatiu, científic i tecnològic, potenciant l'arribada d'immigració qualificada i la recuperació del talent que havia emigrat, així com facilitar l'entrada de capital estranger destinat a la innovació. Això precisava de la regeneració del sistema productiu, educatiu, científic i tecnològic de Catalunya i, al mateix temps, s'havia d'utilitzar l'acció exterior per a canviar la inserció de l'economia catalana de manera que fos més dinàmica, innovadora i sostenible. En aquest àmbit, Catalunya havia d'impulsar la internacionalització de les universitats i els centres de negoci. Per fer això, s'havia de promoure la mobilitat del personal investigador dins i fora de Catalunya, fomentant la participació dels organismes públics i privats en programes, xarxes i projectes científics, tecnològics o de innovació internacional. Calia que fos capdavantera en la protecció dels drets humans, en l'ajuda humanitària, en la cooperació al progrés socioeconòmic i institucional dels països en desenvolupament per a evitar la pobresa i les desigualtats i s'havia de participar en la lluita internacional contra el canvi climàtic. Igualment, calia reforçar la participació activa en

organitzacions i fòrums internacionals globals o regionals, mantenint un discurs coherent. S'havien d'impulsar les relacions bilaterals i regionals, aprofitant les aliances estratègiques existents i impulsant-ne de noves allà on convingués reforçar les actuacions catalanes a l'exterior. Igualment, s'havien d'aprofitar els centres catalans a l'exterior per a impulsar la creació de xarxes comercials, empresarials i culturals, desenvolupant una diplomàcia pública de ciutadans rellevants de fora de Catalunya. Alhora, s'havia d'aprofitar la immigració que havia arribat per a donar una imatge real de Catalunya i establir contactes per a projectar econòmica, social i culturalment el nostre país. Calia establir el concepte de Marca Catalunya, atès que tan sols era coneguda, a nivell internacional, la Marca Barcelona, que va assolir rellevància arran dels Jocs Olímpics de l'any 1992, sense que des de l'exterior s'identifiqués Barcelona com a capital de Catalunya. Això implicava donar visibilitat a la qualitat de vida existent a Catalunya, a l'alt nivell democràtic i a la qualitat empresarial. De la mateixa manera, s'havia de donar visibilitat a la cultura catalana i als seus autors, moltes vegades identificats només com espanyols.

La manera d'assolir aquests reptes, en l'època dels tripartits, era posicionant Catalunya com un país normal dins del context dels pobles de la UE, cosa que implicava conèixer perfectament les seves fortaleeses i mancances, alhora que era necessari que es de dotés dels instruments institucionals que ho fessin possible. El primer govern tripartit havia d'articular les seves actuacions a l'exterior en el marc competencial que li donaven la constitució espanyola i l'estatut d'autonomia, llavors el de l'any 1979, tenint present la interpretació del Tribunal Constitucional amb la sentència 165/1994, de 26 de maig. Amb aquesta, feia un canvi de tendència en les seves interpretacions en resoldre un conflicte positiu de competències entre els governs central basc i establia l'estructura orgànica del Departament de Presidència, Justícia i Desenvolupament Autonòmic,

possibilitant la presència autonòmica davant les institucions comunitàries. Aquesta important sentència assenyalava, amb el fonament cinquè, la impossibilitat d'identificar les relacions internacionals amb qualsevol mena d'activitat de projecció externa de la comunitat autònoma, obrint la porta a què el País Basc; i per tant, les altres comunitats autònomes; pogués desenvolupar actuacions a l'exterior.

Aquest marc competencial, fins a la redacció de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006, permetia al primer tripartit establir les seves relacions a l'exterior, sempre i quan es desenvolupessin de manera harmònica amb la política exterior de l'estat espanyol. Això implicava, com a qüestió prèvia, una reflexió en profunditat del model d'acció exterior que identificqués valors, interessos i prioritats per a Catalunya. Calia l'establiment d'una estructura institucional complexa i la combinació, de manera intel·ligent, d'una sèrie de instruments imprescindibles per a assolir amb èxit els objectius desitjats. S'havien de produir les transformacions necessàries des del model de l'època del pujolisme fins a la consolidació d'un nou mètode de treball que permetés fer visible Catalunya en l'esfera internacional. Aquestes actuacions havien de propiciar les sinèrgies i la coherència interna, interactuant alhora amb diversos contextos geogràfics i amb multiplicitat d'actors. Era imprescindible establir una planificació integral que incorporés l'elaboració de l'estratègia i els plans principals de l'acció exterior que havien de ser decisions polítiques del govern. Això no obstant, era necessària la transparència per a participar organismes dependents de les administracions, empreses internacionals, món acadèmic i sectors de la societat civil implicats, establint procediments i fòrums de comunicació adequats, tenint clar que la decisió final corresponia al govern català. Tot això no era fàcil pels anticossos que es generaven en el govern espanyol, encallat en confondre política exterior amb acció exterior, i pel fet que el govern català estava integrat per tres



partits diferents, que no sempre tenien la mateixa visió estratègica. L'Estatut d'Autonomia del 2006 i la retallada realitzada pel Tribunal Constitucional no van facilitar les coses, que acabarien derivant cap a un plantejament polític d'independència de Catalunya després dels governs del tripartit.

Els reptes que tenia Catalunya eren molts i requerien de les sinèrgies i les complicitats de les tres formacions que integraven el tripartit: el Partit dels Socialistes de Catalunya-Ciutadans pel Canvi (PSC-CpC), Esquerra Republicana de Catalunya-Catalunya 2003 (ERC) i Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa (ICV-EUiA). No era fàcil el repartiment de competències, en especial amb allò que feia referència a l'àmbit internacional, en què les tres formacions volien assumir tota la responsabilitat. Finalment, es va acceptar que les actuacions a l'exterior es repartissin entre els Departaments de Presidència, dirigit pel PSC, i el Departament de Vicepresidència, encapçalat per ERC.

El Departament de Presidència se'n va fer càrrec de l'acció del govern davant la UE, mitjançant la creació de la Secretaria per a la Unió Europea, àmbit en què tenia per tasca la representació, la defensa i la promoció dels interessos de Catalunya. Aquesta, es va realitzar, principalment, des de la Delegació del Govern de la Generalitat davant la UE. El Departament de Vicepresidència es va encarregar de l'acció exterior fora de la UE, per mitjà de la Secretaria de Relacions Exteriors, que després es transformaria en la Secretaria d'Afers Exteriors, integrant-se, al final, en el Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació.

La normativa que es va anar creant per a establir l'estructura institucional davant la UE des de el Departament de Presidència i la normativa pel desenvolupament de l'acció exterior des de el Departament de

Vicepresidència van rebre crítiques per diversos sectors doctrinals. Les raons que s'assenyalaven eren les següents:

1.- La separació entre actuacions davant la UE i acció exterior es considerava un error. Es pensava que calia una unitat de direcció i d'acció en relació amb les polítiques i les activitats que de la Generalitat fora de Catalunya. Es considerava que aquesta separació produïa una descoordinació entre els departaments encarregats d'aquests àmbits.

2.- Les actuacions exteriors, en la seva totalitat, havien d'estar encapçalades i dirigides pel President de la Generalitat, com es va fer en l'època de Jordi Pujol, ja que es donava major força i projecció a les actuacions internacionals, si era el propi president qui les dirigia i realitzava.

3.- Es valorava com una mancança, la falta d'una Conselleria de Relacions Internacionals que coordinés i executés les actuacions a l'exterior. La creació de la Secretaria d'Afers Exteriors, el fet de donar-li rang de viceconselleria, la constitució del Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació, així com la creació de la Secretaria per a la Unió Europea, no era considerat suficient.

4.- La divisió de la Secretaria d'Afers Exteriors en tres direccions generals es va considerar innecessària. Es creia que la separació entre Direcció General de Relacions Internacionals i Direcció General de Cooperació i Acció Humanitària era contraproduent, ja que, normalment, l'acció de cooperació obria els contactes amb governs d'altres països, que permetien, a partir d'aquell moment, obrir les portes en altres camps relacionals.

5.- La creació de la Secretaria d'Afers Exteriors i el Comitè de Seguiment no van eliminar un problema sorgit en l'època de Jordi Pujol: la descoordinació i el desconeixement de les actuacions exteriors que duïen a terme els diferents departaments, atès que cada un continuava fent-ne de pròpies i desconfiaven de facilitar informació per no perdre competències en l'àmbit internacional.

No obstant les crítiques, el canvi de model i d'estratègies de l'acció exterior de Catalunya es van començar a posar en marxa. Primerament, es van crear les estructures institucionals i, seguidament, es van desenvolupar les estratègies polítiques en un marc de transparència, fent tot el possible per a facilitar la comunicació entre els diversos actors i fomentant la cultura estratègica de la societat en matèria d'acció exterior i globalització.

Aquestes actuacions, de primer i de segon nivell, necessitaven de les dotacions humanes i econòmiques suficients. S'havia de preveure la formació continuada dels agents d'acció exterior amb l'objectiu que s'adaptessin a les necessitats i oportunitats que facilitava la societat catalana internacional i un sistema d'acció exterior integrat, no tan sols coordinat. Al mateix temps, es van preveure els sistemes d'avaluació, promoció i provisió dels llocs de treball. L'acció exterior havia de comptar amb un pressupost i uns fons propis adequats, alhora que s'havien de modernitzar els mitjans, especialment en les tecnologies de la informació. Tot, tenint present que la política exterior era competència del govern espanyol, si bé Catalunya podia desenvolupar aquelles activitats necessàries per a la seva promoció internacional. L'estructura institucional establia que les relacions entre els governs espanyol i català es mantindrien, entre altres, a través de la Comissió Bilateral de Cooperació Administració General de l'Estat-Generalitat de Catalunya, cosa que en

cap cas va ser fàcil per les visions diametralment oposades en la majoria dels casos.

## **5.2.- LA CREACIÓ DEL COMISSIÓ D'AFERS EXTERIORS I COOPERACIÓ, DEPENDENT DE VICEPRESIDÈNCIA**

### **5.2.1.- Qüestions prèvies**

L'arribada al govern d'ERC no va ser fàcil. Havien passat vint-i-tres anys, quan el vot del seu diputat, Heribert Barrera, va fer President de la Generalitat a Jordi Pujol. Va començar a partir de llavors un llarg període, en què ERC va a passar a ser un partit minoritari, allunyat del govern. Les eleccions de l'any 2003 els van donar la clau de la governabilitat i els pactes postelectorals els van permetre formar part del govern tripartit. Va haver moltes crítiques contra que en formés part, principalment per la seva manca d'experiència en la governabilitat, ja que durant el període del pujolisme només havia governat en municipis amb poca població.

Els reptes no eren fàcils, per les diferents visions que tenien les tres forces polítiques que constituïen el tripartit: el PSC-CpC, ERC-Catalunya 2003 i ICV-EUIA. Això no obstant, aquesta era una gran oportunitat per ERC per a portar endavant les polítiques que considerava adients, especialment en l'àmbit internacional. Va caldre consensuar les estructures institucionals i les actuacions que s'havien de desenvolupar entre els tres socis de govern. Això va fer, que ateses les diferents visions polítiques, fos necessari reduir alguns objectius estratègics i lluitar per a assolir allò que es considerava imprescindible. Els entrebancs van ser molts per als dirigents d'ERC, que tenien en el seu programa assolir la independència, i consideraven vitals les relacions que s'havien de desenvolupar en l'àmbit internacional.

En l'època del govern de Jordi Pujol, totes les actuacions a l'exterior s'havien dut des de Presidència i sota la direcció del propi president. Això va canviar durant el tripartit i els dirigents d'ERC van haver d'acceptar, en contra de la seva voluntat, el repartiment de les competències exteriors entre Presidència i Vicepresidència. Aquesta proposta implicava que els socialistes assumien les actuacions davant la UE, que aleshores eren la part de l'acció exterior amb més projecció i actuacions.

El representant d'ERC, Josep Lluís Carod-Rovira, va tenir clar que aquella era la seva oportunitat i que, en assumir la vicepresidència, es feia responsable de totes les actuacions a l'exterior tret davant la UE. El repte era important, atès que amb aquesta parcel·la de responsabilitat havia de fer tot el possible per fer visible Catalunya com una de les nacions més antigues d'Europa, sense crear desconfiança, no només vers el govern espanyol, sinó entre els seus socis de govern, federats amb el Partit Socialista Obrero Español i amb Izquierda Unida, per tant contraris a qualsevol signe independentista.

L'objectiu dels responsables d'ERC era crear un veritable Departament d'Acció Exterior sense dir-ho expressament; però com si realment es tractés d'un estat independent, amb les limitacions que això suposava per no ser un estat reconegut internacionalment; ateses les reticències i la confrontació que segurament s'hauria produït amb els seus socis de govern. En aquell moment Josep-Lluís Carod-Rovira liderava ERC i era considerat, inclús pels seus propis opositors, com un dels millors oradors del Parlament de Catalunya. Realment, la veritable valia de Carod-Rovira era la seva visió d'estadista, especialment en l'àmbit internacional, avançada al seu temps i alhora incompresa pels seus coetanis. No obstant això, encara que era desconfiat per naturalesa, va confiar en persones que no van estar a la seva alçada i/o que el van traïr, de manera que, en l'última

etapa del segon tripartit, quan ja estava clar que no continuaria al govern, van desvirtuar en gran part el seu projecte internacional. Dit això, la seva estratègia de l'inici del seu mandat per a assolir aquells objectius, segons va manifestar en l'entrevista realitzada el 14 d'octubre de 2014, era promoure la participació de la Generalitat en els fòrums i organismes internacionals, així com establir acords internacionals amb altres entitats polítiques. Les accions que s'havien de portar endavant eren les següents:

- Crear l'arquitectura institucional de l'acció exterior. Era conscient que no podia crear un Departament d'Afers Exteriors, perquè els seus socis socialistes estaven en contra.
- Donar a aquesta estructura un rang institucional i per això s'havia d'atorgar a la Secretaria d'Afers Exteriors el rang de vice-conselleria.
- Obrir i potenciar les delegacions del govern fora de Catalunya.
- Signar acords amb regions com Escòcia, però també amb estats com es va fer amb Moçambic, Senegal, Argentina i Equador.
- Fer visible la identitat catalana per mitjà de viatges institucionals, polítics i econòmics.
- Aprofitar i impulsar la xarxa catalana existent, integrada per les comunitats catalanes a l'exterior, també denominada com a casals catalans.
- Crear xarxes noves, com BIOCAT, i utilitzar institucions com l'Institut Ramon Llull o el Patronat Catalunya Mon successor del Patronat Català ProEuropa, per a establir contactes internacionals de primer nivell i captar inversions per a Catalunya.
- Establir contactes amb organismes similars a la Generalitat de Catalunya en altres països.
- Aprofitar la signatura d'acords amb organismes internacionals per a estar presents en ells. A tall d'exemple, el viatge a Jordània per a assistir a una reunió de l'ACNUR, on el Conseller en Cap va poder parlar en nom de Catalunya.
- Aconseguir el passaport diplomàtic, tal com tenien Flandes i Quebec, per al President de la Generalitat, el Vicepresident i la Viceconsellera. No es va aconseguir es donés als delegats del govern a l'exterior l'estatut de territorialitat diplomàtica via l'estat espanyol, ni el passaport diplomàtic pels delegats.

- Realitzar activitats en llocs emblemàtics, com van ser les jornades, a la seu de les Nacions Unides, sobre cooperació dels ens no estatals, gràcies a la complicitat amb Andorra.
- Entrar en la Francofonia, cosa que no va ser possible, si bé ho van aconseguir el Parlament català i el Síndic de Greuges.

El primer pas per a assolir aquests objectius era crear i desenvolupar el Departament de Vicepresidència i, seguidament, crear el Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació, al capdavant del qual havia d'estar una persona amb rang de vice-conseller/ra. Per arribar a assolir aquests objectius, s'havien de fer, abans, diverses actuacions que no creessin desconfiança en els socis de govern.

### **5.2.2.- El Departament de Vicepresidència**

El Govern de la Generalitat tradicionalment estava integrat pel President i els Consellers. Havia també la figura del Conseller en Cap, que va ocupar Artur Mas, en les darreries del Govern de Jordi Pujol. La constitució del Primer Govern tripartit, en el que va ser clau l'actuació dels responsables d'ERC, feia necessari la recuperació d'una institució rellevant, com era la figura del Conseller en Cap. Així, Pascual Maragall va ser el President de la Generalitat i Carod-Rovira, el Conseller en Cap amb responsabilitat del Departament de Vicepresidència.

La marxa de Carod-Rovira del Govern pels fets de Perpinyà, va obrir la porta a nombroses especulacions, inclòs dins del seu propi partit, que van tenir diverses conseqüències, afectant a l'estructura del Govern. Carod-Rovira sempre s'havia dedicat a treballar des de el punt de vista ideològic, a fer discurs i a externalitzar-lo. En un primer moment va ocupar dins del seu partit el càrrec de Secretari General d'ERC i després va passar a ser el President, deixant la tasca de Secretari General a Joan Puigcercós. D'aquesta manera, un es dedicava a les tasques externes i l'altre a les internes.

La dimissió de Carod-Rovira va fer que el substituís a Govern Josep Bargalló amb el càrrec de Conseller Primer. Aquesta dimissió va fer que s'obrissin les lluites internes dins d'ERC per ocupar el càrrec que deixava Carod-Rovira, pensant que era impossible que tornes al Govern. Estaven en primera línia de la pugna Joan Ridaó, Joan Puigcercós i el propi Josep Bargalló que es trobava encantat d'ocupar aquell càrrec al Govern. Es volia donar una sortida digna a Carod-Rovira, que passava per ocupar el càrrec de President del Parlament o el càrrec de Conseller de Cultura, si es tornaven a guanyar les eleccions.

Carod-Rovira no va acceptar i es va presentar de nou a les eleccions treien un resultat superior a l'esperat i per sorpresa d'alguns va tornar a Govern en el segon tripartit. Joan Puigcercós no va desistir, fent mans i mànigues per obtenir el càrrec de Conseller Primer. Això va fer que d'entrada Puigcercós, a l'espera d'assolir el que volia, ostentés el càrrec de Conseller de Governació i Carod-Rovira fos tan sols Conseller de Vicepresidència. Es a dir, al no ser Conseller en Cap o el que es el mateix Conseller Primer, Carod-Rovira no era el número dos del Govern, era un Conseller més, al igual que Puigcercós. D'aquesta manera, Puigcercós esperava obtenir en un futur pròxim el càrrec de Conseller Primer. S'ha de dir que tant Montilla, com Saura, van estar al marge d'aquestes actuacions.

En aquesta línia, es feien els dilluns reunions del que es denominava com a "govern petit", en el que es trobaven el President Montilla, el Conseller d'Economia, Saura, Carod i Puigcercós. En realitat les complicitats estaven entre Montilla, Saura i Carod-Rovira, per la qual cosa van acabar fent les reunions oficioses tots tres, on es tractaven temes d'interès. Es va deixar fora a Puigcercós, que va tenir clar que no ocuparia el càrrec de Conseller Primer i va deixar el Govern. Es va publicar llavors la llei



13/2008, recuperant Carod-Rovira el càrrec de Conseller primer i continuant amb la seva tasca de responsable de Vicepresidència.

La Llei 13/2008, de 5 de novembre de la Presidència de la Generalitat i del Govern, destacava en el preàmbul, en relació al Títol II, la regulació de les figures estatutàries del Conseller Primer i del Vicepresident, dos càrrecs potestatus, excloents entre sí. El dirigent d'ERC, Josep-Lluís Carod-Rovira, va ocupar el càrrec de Conseller en Cap durant el primer tripartit, a excepció del període en què va dimitir del primer govern, ocupant el seu lloc Josep Bargalló, i de Vicepresident durant el segon tripartit.

El Decret 68/2004, de 20 de gener d'estructuració i de reestructuració de diversos departaments de l'Administració de la Generalitat, va crear la Secretaria de Relacions Internacionals i se li'n van atribuir les funcions inherents a la projecció exterior assignades al Departament de la Presidència, d'acord amb les directrius del seu titular, així com el suport al president de la Generalitat en relació amb la projecció de l'acció exterior de la Generalitat de Catalunya.

Posteriorment, el Decret 168/2004, de 10 de febrer de reestructuració parcial de diversos departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya va atribuir a la Secretaria de Relacions Internacionals part de les funcions i estructura de la Secretaria d'Afers Exteriors. Així, va passar a assumir les funcions previstes en l'article 16.1, lletres a), b) i e), així com l'estructura de la Secretaria d'Afers Exteriors, a excepció de l'Àrea de Cooperació al Desenvolupament.

El Decret 24/2006, de 28 de febrer, pel qual es regulava la coordinació de l'acció exterior del Govern de la Generalitat i s'establien les funcions de la Secretaria de Relacions Internacionals del Departament de la Presidència

i de la Secretaria de Cooperació Exterior del Departament de Governació i Administracions Públiques, va clarificar l'àmbit de competència de les dues secretaries i va aconsellar la reestructuració de la Secretaria de Relacions Internacionals per a adaptar el seu funcionament a les noves competències i necessitats del govern.

Posteriorment, el Decret 125/2006, de 9 de maig, de reestructuració de la Secretaria de Relacions Internacionals del Departament de Presidència va abordar una reestructuració integral de la secretaria, que va quedar estructurada en l'Oficina de Relacions Internacionals, l'Àrea d'Europa, l'Àrea d'Acció Internacional i l'Àrea de Gestió Administrativa i Suport Jurídic.

El Decret 288/2006, de 30 de maig, pel qual es dictaven normes complementàries al Decret 177/2006, de 23 de maig, de reestructuració parcial del Departament de la Presidència va suprimir la Secretaria de Cooperació Exterior del Departament de Governació i Administracions Públiques i va adscriure l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD) al Departament de la Presidència. A més de les funcions en matèria de cooperació al desenvolupament previstes per la llei, l'ACCD va assumir l'execució i gestió de la política en matèria de suport a les comunitats catalanes a l'exterior que fins aleshores havia gestionat la Secretaria de Cooperació Exterior.

El Departament de Vicepresidència es va crear per mitjà del Decret 421/2006 de 28 de novembre. El seu article 3.2.3 deia que el Departament de Vicepresidència era competent en la promoció exterior de la Generalitat, en el suport a les funcions de representació institucional de la Generalitat a l'exterior, en la cooperació al desenvolupament, la coordinació de la participació de la Generalitat en els consorcis i els

organismes amb altres institucions en l'àmbit de les relacions internacionals, en la coordinació executiva dels organismes governamentals amb competències en l'acció exterior de la Generalitat i en el suport a les comunitats catalanes a l'exterior.

El Decret 478/2006, de 5 de desembre va establir l'estructura del Departament de Vicepresidència, del qual depenia la Secretaria de Relacions Internacionals que va passar a ser denominada Secretaria d'Afers Exteriors. L'article 2.5. d'aquest decret deia que es relacionaven amb l'Administració de la Generalitat de Catalunya, per mitjà del Departament de Vicepresidència, l'Institut Ramon Llull i el Patronat Català ProEuropa. Aquest mateix decret, en el seu article 6.1 establí que la Secretaria d'Afers Exteriors assumia l'estructura i les funcions que la normativa vigent atribuïa a la Secretaria de Relacions Internacionals, llevat el que disposava l'article 9 del Decret 477/2006, de 5 de desembre, de reestructuració del Departament de la Presidència, al que hem fet referència amb anterioritat. Aquesta Secretaria d'Afers Exteriors assumia, també, la Direcció de Projectió Exterior de l'Esport, l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament, l'Oficina de la Generalitat a París i el Patronat Català ProEuropa, que posteriorment es convertiria en Patronat Catalunya Món.

Els nous organismes adscrits a la Secretaria d'Afers Exteriors, la delimitació de les competències en matèria de relacions exteriors definides per l'article 3.2 del Decret 421/2006, de 28 de novembre de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i la necessitat d'adequar a les noves estructures els mecanismes de coordinació de l'acció exterior del Govern de la Generalitat, regulats pel Decret 24/2006, feien necessària la clarificació de les funcions de la Secretaria d'Afers Exteriors i la dotació

d'aquest òrgan de les estructures adequades. D'aquesta manera, la Secretaria d'Afers Exteriors, que depenia del Departament de Vicepresidència, va assumir les funcions de coordinació de l'acció exterior del Govern de la Generalitat. Les seves funcions i l'estructura es van regular mitjançant el Decret 633/2006, de 27 de desembre.

El Decret 478/2006, va ser modificat pel Decret 634/2006, de 27 de desembre i el Decret 32/2008, de 5 de febrer, determinant en el seu article 2.1. lletra c), que la Secretaria d'Afers Exteriors hi figurava adscrita a la vicepresidència. Aquesta Secretaria d'Afers Exteriors tenia les funcions i l'estructura que determinava el Decret 633/2006, segons el que establia l'apartat 4 de l'article únic del Decret 634/2006, ambdós esmentats anteriorment.

Finalment, es va dictar el Decret 255/2008, de 23 de desembre, mitjançant el qual el Govern va crear el Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació del Departament de Vicepresidència, atorgant a la persona titular d'aquest Comissionat la denominació de Vice-conseller/ra i donant al Comissionat les funcions i l'estructura que fins aleshores corresponia a la Secretaria d'Afers Exteriors.

La creació d'aquest comissionat es va fer a l'empara de la Llei 13/2008, que en el seu article 24 regulava la figura dels comissionats i a l'empara de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat. Aquest article establia que els comissionats podien ser nomenats pel govern, sempre que se'ls assignes un àmbit d'actuació específic i s'adscriguessin a un departament en concret.

### **5.2.3.- El Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació**

Carod-Rovira era conscient que les actuacions en matèria d'acció exterior necessitaven estar dirigides per una persona amb el major rang institucional possible. Jordi Pujol havia dirigit personalment, gràcies als seus contactes, en tant que a President de la Generalitat, les actuacions a l'exterior. El repartiment competencial atorgava a Vicepresidència les competències en l'acció exterior fora de la UE. És per això que es va atorgar a la persona que aleshores era la Secretària d'Afers Exteriors el rang de vice-consellera, a l'empara de la Llei 13/2008. Alhora, es va crear el Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació, amb la mateixa estructura i funcions que la Secretaria d'Afers Exteriors.

El Decret 633/2006 establia; amb l'article 1, capítol 1; les funcions de la Secretaria d'Afers Exteriors en dir que aquesta secretaria, amb rang de secretaria general, era l'òrgan de suport a la persona titular de la vicepresidència en l'exercici de les competències que la normativa vigent li atribuï en matèria d'acció exterior. El mateix article continuava dient que s'inclouen en l'àmbit de l'acció exterior del govern les funcions següents:

- a) La promoció exterior de Catalunya.
- b) El suport a les funcions de representació institucional de la Generalitat a l'exterior.
- c) Impulsar la presència de Catalunya en la UNESCO i en aquells altres organismes internacionals que es consideri oportú.
- d) Impulsar i representar Catalunya en l'àmbit de la cooperació internacional davant les Nacions Unides i els seus organismes.
- e) El foment de la cooperació i l'acció humanitària.
- f) La coordinació de la participació de la Generalitat en consorcis i organismes amb altres institucions en l'àmbit de les relacions internacionals.
- g) La coordinació executiva dels organismes governamentals amb competències en l'acció exterior de la Generalitat.
- h) El suport a les comunitats catalanes a l'exterior.
- i) La promoció de la projecció internacional d'entitats i federacions de Catalunya.

Seguidament deia que la Secretaria d'Afers Exteriors seria l'òrgan de suport al titular de la vicepresidència en la coordinació de l'acció exterior del Govern de la Generalitat

El Capítol II del Decret 633/2006 establia l'estructura de la Secretaria d'Afers Exteriors, en dir, amb el seu article 2, que de la Secretaria d'Afers Exteriors en depenien els òrgans següents:

- a) La Direcció General de Relacions Internacionals.
- b) La Direcció General de Projecció Internacional d'Organitzacions Catalanes.
- c) La Direcció General de Cooperació i Acció Humanitària.

El mateix article deia que s'adcrivien al Departament de la Vicepresidència, mitjançant la Secretaria d'Afers Exteriors, les unitats següents:

- a) L'Oficina de la Generalitat a París, així com la resta de les delegacions i oficines del Govern de la Generalitat a l'exterior que es creïn de conformitat amb la normativa vigent.
- b) El Consell de les Comunitats Catalanes de l'Exterior.

També deia que l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament s'adcrivia al Departament de la Vicepresidència mitjançant la Direcció General de Cooperació al Desenvolupament i Acció Humanitària de la Secretaria d'Afers Exteriors.

L'article 3 determinava les entitats que es relacionaven amb el Departament de la Vicepresidència mitjançant la Secretaria d'Afers Exteriors, que eren els següents:

- a) El Patronat Català ProEuropa.
- b) El consorci "Casa Àsia".
- c) La fundació Centre d'Informació i Documentació Internacional de Barcelona (CIDOB).
- d) La Fundació privada Casa Amèrica de Catalunya.

e) L'Institut Europeu de la Mediterrània.

L'article article 4 establia les funcions de la Direcció General de Relacions Internacionals:

- a) Donar suport a la persona titular de la Secretaria d'Afers Exteriors en el control i seguiment de la política de relacions bilaterals, transfrontereres i interregionals.
- b) Impulsar i coordinar les relacions del Govern de la Generalitat amb els governs i institucions internacionals.
- c) Impulsar les relacions amb el Patronat Català ProEuropa.
- d) Impulsar i coordinar les relacions transfrontereres i interregionals, així com la participació catalana en el moviment regional internacional.
- e) Donar suport al president o presidenta de la Generalitat i al titular del Departament de la Vicepresidència en la participació en els òrgans de treball de l'Euroregió.
- f) Establir les directrius de l'acció de la Generalitat en els òrgans de cooperació transfronterera.

L'article 5 establia les funcions de la Direcció General de Projecció Internacional d'Organitzacions Catalanes:

- a) Donar suport a la persona titular de la Secretaria d'Afers Exteriors en el control i seguiment de la política d'internacionalització de les organitzacions catalanes.
- b) Promoure la projecció internacional de les organitzacions socials, culturals i esportives de Catalunya.
- c) Establir una xarxa de relacions internacionals per a la projecció de les entitats i federacions catalanes.
- d) Donar suport i dinamitzar les organitzacions internacionals participades.
- e) Impulsar i mantenir projectes específics de caràcter internacional amb les entitats i institucions internacionals vinculades a la tasca de la Direcció General.
- f) Promoure i donar suport a les activitats internacionals de les federacions esportives catalanes i a les competicions de les seleccions de Catalunya.

L'article 6 va establir les funcions de la Direcció General de Cooperació i Acció Humanitària:

- a) La planificació, l'impuls i el seguiment de la política catalana de cooperació al desenvolupament i acció humanitària.
- b) L'elaboració de directrius i principis rectors que informin els programes de cooperació al desenvolupament de la Generalitat de Catalunya.
- c) L'elaboració de directrius en el control d'eficàcia i eficiència de l'Agència de Cooperació al Desenvolupament.
- d) L'exercici de les funcions que establí l'article 21.1 de la Llei 26/2001, de 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament i les altres que li encomanin les persones titulars del Departament de la Vicepresidència o de la Secretaria d'Afers Exteriors.

La diversitat d'àmbits en els quals es desenvolupava l'acció exterior del Govern de la Generalitat i la multiplicitat d'òrgans i entitats que hi incidien feia que fos especialment necessari assegurar una coordinació adequada d'aquesta acció exterior, cosa que es va fer per mitjà del Decret 42/2008, de 4 de març, pel qual es regulava la coordinació de l'acció exterior del Govern de la Generalitat. Aquest decret pretenia delimitar amb precisió el contingut de la competència de coordinar l'acció exterior del Govern de la Generalitat, facilitar que la persona que l'exercia rebés de forma àgil i eficaç el suport dels diversos òrgans i entitats que hi tenien incidència, i establir els mecanismes que permetessin fer el seguiment i assegurar la coherència de l'acció exterior, així com donar servei a tots els departaments del Govern de la Generalitat de Catalunya que exercissin activitats a l'exterior.

En conseqüència, la nova estructura del Govern de la Generalitat, l'atribució al Departament de la Vicepresidència de la coordinació executiva dels organismes governamentals amb competències en l'acció exterior, i la creació de la Secretaria d'Afers Exteriors com a òrgan de suport a aquesta competència, feien necessari regular els mecanismes



pels quals el Departament de la Vicepresidència havia de garantir l'execució correcta de les directrius polítiques generals de l'acció exterior del govern, vetllant per una organització correcta dels serveis que la Generalitat proporcionava a l'exterior, i garantint els serveis que s'oferien als diversos departament de la Generalitat en matèria d'acció exterior.

Atesa la derogació que es produí del Decret 24/2006, d'acord amb la nova estructura del Govern de la Generalitat, era necessari regular com s'articulava la funció de coordinació executiva de l'acció exterior. Igualment, d'acord amb l'article 194 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, que preveia que la Generalitat crees oficines a l'exterior per a la promoció dels interessos de Catalunya, aquest decret regulava el marc jurídic general de les oficines de la Generalitat a l'exterior segons la nova estructura administrativa en matèria d'acció exterior i tenint en compte la regulació de la coordinació executiva d'aquesta competència. També assenyalava, quant a l'acció del govern davant la UE, que s'impulsava i coordinava des de la Secretaria per a la Unió Europea, del Departament de la Presidència, i a la representació, defensa i promoció dels interessos de Catalunya davant la UE, que es duia a terme des de la Delegació del Govern de la Generalitat davant la UE, no quedaven incloses en l'àmbit de la competència d'acció exterior.

El Decret 42/2008 deia que les oficines de la Generalitat a l'exterior es dividien en delegacions del govern a l'exterior, amb funcions de representació institucional del govern, i en oficines sectorials, amb competències d'execució de les polítiques sectorials dels departaments i organismes que en depenien. Aquesta organització responia a la voluntat d'articular una presència institucional cohesionada a l'exterior que respectés, alhora, l'organització sectorial creada fins aleshores a l'exterior.

L'article 2 establí quina era la competència de coordinació executiva de l'acció exterior en dir que eren les següents:

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

L'article 3 definia els òrgans i entitats del govern relacionats amb l'acció exterior i l'article 4 definia els consorcis, fundacions i empreses relacionats amb l'acció exterior. En ambdós casos, decretava l'obligació que tenien vers a informar periòdicament a la Secretaria d'Afers Exteriors dels seus plans d'actuació i de les seves accions en matèria exterior i, si s'esqueia, del desenvolupament del pla d'actuació en matèria d'acció exterior del

govern. Igualment, assenyalava que la Secretaria d'Afers Exteriors havia d'establir un procediment de remissió de la informació que faria públic.

L'article 5 feia referència a les oficines de la Generalitat a l'exterior, que es dividien en delegacions del govern i oficines sectorials i establia les seves funcions. Aquest mateix article deia que les oficines sectorials tenien un àmbit funcional d'actuació corresponent a algun dels departaments de la Generalitat, i estaven adscrites orgànicament i funcionalment al departament competent en la matèria o als seus organismes dependents, sens perjudici de l'optimització de recursos. De acord mutu, i sempre que fos possible i recomanable pel desenvolupament de l'activitat que els era pròpia, les oficines sectorials s'integraven en els espais de les delegacions en els àmbits territorials en què coincideixin.

L'article 6 deia que es creava un comitè de seguiment de l'acció exterior del govern per tal de crear el marc de treball que fes possible exercir les funcions previstes de proposta, seguiment i avaluació d'un pla d'actuació en matèria d'acció exterior del Govern de la Generalitat.

L'article 7 establia la composició i funcionament del comitè de seguiment i assenyalava que havia d'estar format pels membres següents:

- a) El/la vicepresident/ta del Govern, que exercirà la presidència del comitè.
- b) La persona titular de la Secretaria d'Afers Exteriors, que exercirà la vicepresidència primera i substituirà el president o presidenta en cas d'absència.
- c) La persona titular de la Direcció General de Relacions Internacionals, que exercirà la vicepresidència segona i substituirà el president/a i la del vicepresident/a primer/a en les seves absències.
- d) Una persona designada per la persona titular del Departament de la Presidència.

- e) Una persona per cadascun dels òrgans i entitats, designada per la persona titular del departament d'adscripció.
- f) Una persona per cadascun dels consorcis, fundacions i empreses als quals fa referència l'article 4.1, designada per la persona titular del departament amb el qual l'entitat es relacioni, entre els representants de la Generalitat en els òrgans rectors o de govern d'aquesta.
- g) Els delegats/des del Govern de la Generalitat a l'exterior. En cas que els delegats/des no puguin assistir a les reunions del comitè, la persona titular de la Secretaria d'Afers Exteriors els representarà i els informarà prèviament de l'ordre del dia de les reunions per tal que puguin enviar les seves propostes i/o observacions.

Els membres designats havien de tenir rang de secretari/ària general, director/ora general o equivalent. El comitè de seguiment s'havia de reunir periòdicament a proposta de la persona que exercia la presidència o a proposta d'una tercera part del seus membres. La presidència podia convocar reunions amb la totalitat dels membres o bé reunions de treball per tractar temes específics on només hi assistirà una part dels membres. El comitè de seguiment es reunia en plenari, com a mínim, una vegada l'any.

Aquesta exigència perquè els membres del Comitè de Seguiment tinguessin el rang de secretari general o director general feia necessari que s'atorgués a la Secretaria d'Afers Exteriors el rang de vice-conselleria, entre d'altres coses, pel fet que en moltes ocasions havia de substituir al vicepresident en la presidència d'aquest comitè i això exigia que tingués un rang per sobre el de secretari general.

En el sí del comitè de seguiment, s'havia de crear un grup de treball encarregat de la representació institucional de la Generalitat a l'exterior, del qual n'hi havien de formar part els responsables dels òrgans i les entitats del govern amb representació institucional a l'exterior. També

s'havia de crear un grup de treball encarregat de fixar les directrius i els principis d'actuació de les delegacions de la Generalitat a l'exterior, del qual en formaven part les persones responsables de les delegacions a l'exterior, les de les oficines sectorials de la Generalitat i la persona titular de la Secretaria d'Afers Exteriors.

No obstant això, els diversos Departaments de la Generalitat eren contraris a facilitar informació de les seves activitats a l'exterior per por a perdre competències i, en molts casos, els secretaris generals o els directors generals declinaven la participació en les convocatòries, fet que en la pràctica duia a què es desenvolupessin reunions informals de representants dels departaments de segon nivell, sense capacitat decisòria, cosa que provocava, en certa mesura, que cada departament continués fent les seves tasques a l'exterior, sense que hagués una veritable coordinació.

Es va crear, per mitjà del Decret 52/2005, el Registre de convenis de col·laboració i cooperació. Això era així atès que els departaments del govern podien subscriure acords sectorials sobre matèries circumscrites al seu àmbit competencial. En tot cas, s'havia de garantir, a través d'una comunicació prèvia a l'òrgan competent, que aquests acords s'emmarquessin dins de les línies estratègiques del Pla de l'Acció Exterior del Govern i que els compromisos assumits no anessin en contra o comprometessin la coherència de l'acció exterior. Aquest mateix òrgan havia de vehicular la comunicació corresponent al Ministeri d'Afers Exteriors i Cooperació, prèviament a la seva signatura. Sense perjudici dels aspectes generals que regulés la futura llei de l'acció exterior en relació als acords de col·laboració, a curt termini, havia d'adequar els procediments previstos al Decret 52/2005 per tal de donar la cobertura

jurídica necessària a aquests principis en la línia establerta pel Decret 42/2008.

A partir d'aquell moment, les actuacions des de el Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació es van desplegar en tota la seva intensitat, segons els objectius i les estratègies ideades pel vicepresident, al empara de l'Estatut d'Autonomia de 2006.

### **5.3.- LA SECRETARIA PER A LA UE, DEPENDENT DE PRESIDÈNCIA**

L'acció europea directa de Catalunya experimentà un gir important arran del canvi de govern autònom, després de vint-i-tres anys ininterromputs de govern de Convergència i Unió, i del canvi de govern estatal al març de 2004. El govern tripartit considerava clau les actuacions que s'havien de realitzar davant la UE i, a diferència de l'època de Pujol al front del govern, quan les actuacions a l'exterior es feien de manera que no es pogués incomodar al govern espanyol, en el període dels tripartits es va fer un pas endavant i es va actuar sense complexos davant els organismes de la UE.

L'aspiració era que Catalunya fos reconeguda com a una nació de les més antigues d'Europa i se li donés, en el procés de integració europea el paper que li corresponia per aquest important fet. Això no era fàcil, atès que el procés de creació de la UE s'havia desenvolupat de manera que tan sols comptaven l'estructures estatals, sense tenir en compte la realitat dels diferents pobles que componien el territori europeu.

Espanya va entrar a formar part de la UE l'any 1986 i això va facilitar la participació de Catalunya en el projecte europeu, en tant que era considerada com una regió de l'estat espanyol. Formar part de la UE de ple dret, tal com havia fet Espanya, significava participar d'un projecte de democràcia avançada, en un entorn de seguretat i amb major benestar

social i alhora permetia a Catalunya compartir els seus valors i els interessos amb altres pobles europeus.

Tenir un paper en el desenvolupament de la UE, tal com havia fet Espanya, significava participar en un projecte conjunt amb diversos pobles que integraven altres estats, amb un mercat únic, amb un sistema legislatiu que garantia la llibertat de moviments de les persones, dels bens, dels serveis i del capital. Formar part de la UE significava gaudir d'una política comercial única amb altres estats, polítiques agrícoles i pesqueres comunes, així com una política de desenvolupament regional. Divuit dels estats membres tenien una moneda comuna, l'euro. La UE desenvolupava també una política exterior i representava als seus membres en diverses organitzacions internacionals. Malgrat això, la participació catalana era limitada pel fet que no tenia veu pròpia, sinó que els seus interessos, la seva projecció quedava en mans del que volgués fer l'estat espanyol. L'únic paper que podia jugar amb força era en el marc del Comitè de les Regions i aquest era limitat, atès que, si bé les regions d'Europa havien pressionat per a tenir una major veu en els afers de la UE, no va haver una bona disposició dels estats membres. El Comitè de les Regions tenia, només, funcions consultives; emetia dictàmens, que eren preceptius en algunes matèries, però no vinculants; i podia elaborar dictàmens per iniciativa pròpia introduint temes en l'agenda de la UE.

Participar directament en els afers europeus, sense passar pel sedàs espanyol, significava definir i comunicar una narrativa pròpia sobre la realitat politico-institucional i econòmica de Catalunya que al mateix temps permetia comprometre's en la construcció europea, alhora que es creaven complicitats estratègiques. Aquesta era la voluntat del Govern de Catalunya en el seu conjunt, que aleshores, encara que tenia un soci, ERC, que tenia un programa independentista, no es plantejava, ni de lluny,

un procés d'independència que el dugués al reconeixement de Catalunya com a un estat més de la UE.

Tenint molt present aquest marc institucional i polític, el Govern de Catalunya, va voler utilitzar tots els mecanismes al seu abast, dins de la legalitat vigent, per fer-se visible a Europa i que se'l escoltés. Es va voler potenciar totes les actuacions davant la UE i, per això, es considerava clau potenciar les actuacions que fins aleshores havia desenvolupat el Patronat Català ProEuropa durant el Pujolisme. Es va fer un pas polític, creant la Secretaria per a la UE i la Delegació del Govern de la Generalitat davant de la UE.

Els canvis en el marc institucional establerts en el Títol II de l'Estatut d'Autonomia de 2006 feien necessari derogar la Llei 3/1982 i aprovar la Llei 13/2008 de la Presidència de la Generalitat i del Govern. Aquesta llei regulava l'elecció, el nomenament, la suplència, la substitució, el cessament, l'estatut personal del President de la Generalitat, així com les seves funcions i competències. En el primer tripartit va ocupar aquest càrrec Pasqual Maragall i en el segon, José Montilla.

El Decret 631/2006, de 27 de desembre, va crear la Secretaria per a la Unió Europea. El seu preàmbul deia que l'entrada en vigor del nou Estatut d'Autonomia de 2006 obria noves perspectives en relació a la participació i a la presència de Catalunya davant la UE. L'estatut reconeixia i definia, amb el seu títol V, les relacions de Catalunya amb la resta de l'estat, amb la UE i amb la resta del món, i consolidava una diferenciació entre les relacions internacionals i les relacions amb la UE, entesa com a un nivell d'Administració més amb què es relacionava el Govern de la Generalitat. El mateix decret continuava dient que la Generalitat participa en les polítiques comunitàries que afecten Catalunya i sobre les quals la



Generalitat té competències en la seva doble vessant: ascendent i descendent. Ascendent quant a la formació de la posició negociadora de l'estat i a la seva participació directa en les institucions de la UE, en particular el Consell de Ministres; i descendent, quant al desplegament de la legislació comunitària i la gestió de fons europeus. A banda, preveia que la Generalitat pugés accedir al Tribunal de Justícia de la UE, d'acord amb allò que establia el dret de la comunitari.

En la línia esmentada en el primer paràgraf, el Decret 421/2006 atribuï al Departament de la Presidència les polítiques i les actuacions davant les institucions de la UE, i adscribia a aquest departament la Delegació del Govern de la Generalitat davant la UE. El mateix decret atribuï al Departament de la Vicepresidència la responsabilitat sobre les relacions internacionals i la política de cooperació al desenvolupament.

L'article 1 del Decret 631/2006 deia que es creava la Secretaria per a la UE com a secretaria sectorial adscrita al Departament de la Presidència, amb objecte de fer el seguiment, l'impuls i la coordinació de les polítiques i les actuacions del Govern de la Generalitat de Catalunya en l'àmbit de la UE. L'article 2 deia que les funcions d'aquesta secretaria eren les següents:

- a) Exercir les funcions inherents a les polítiques i les actuacions davant la UE que tenia assignades el Departament de la Presidència, d'acord amb les directrius fixades per la persona que n'és titular.
- b) Donar suport al president o presidenta de la Generalitat en l'execució de la política del Govern de la Generalitat de Catalunya en l'àmbit de la UE.
- c) Fer el seguiment, coordinar i impulsar l'actuació de l'Administració de la Generalitat en les polítiques i les actuacions relacionades amb la UE. A aquest efecte, i d'acord amb els canals establerts, es mantindran les relacions necessàries amb els departaments i organismes competents de l'Administració de la Generalitat, i s'establirà la coordinació oportuna amb els altres organismes de la

- Generalitat responsables de qüestions generals o sectorials sobre la UE.
- d) Donar el suport tècnic i promoure la cooperació sobre les iniciatives i els projectes de la UE que afectin les competències i els interessos del Govern.
  - e) Actuar com a òrgan de relació de Catalunya amb les institucions i els òrgans de la UE, tant en les relacions institucionals com en els mecanismes consultius i, en aquest àmbit, assumir la representació del president o presidenta de la Generalitat, així com l'impuls i la coordinació de la participació del Govern en el Comitè de les Regions de la UE.
  - f) Fer el seguiment, impulsar i coordinar la participació del Govern de la Generalitat en els mecanismes multilaterals o bilaterals per a la definició de la posició de l'estat espanyol en el si del Consell de Ministres de la UE que tingui en compte els interessos de Catalunya.
  - g) Actuar com a òrgan de representació de Catalunya amb l'Administració General de l'Estat per als afers de caire horitzontal sobre la UE, sens perjudici de les competències que en relació amb els fons europeus tenen atribuïdes els diferents departaments de la Generalitat.
  - h) Exercir qualsevol altra funció relacionada amb les anteriors que l'hi sigui encomanada pel president o presidenta de la Generalitat

### **5.3.1.- La Delegació del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea**

El clima polític postelectoral es va caracteritzar pel manteniment d'Europa com a àrea prioritària de l'acció exterior catalana i va ser decisiu perquè el govern català es dotés d'una autèntica oficina de representació a Brussel·les. Aquesta oficina de representació, segons el decret de creació, estava justificada per

*[...] la voluntat del Govern català respecte de la presència de Catalunya dins la UE, en l'àmbit estricte de les seves competències [...]*

i tenia com a finalitat

*[...] representar i defensar els interessos de Catalunya davant la UE i efectuar el seguiment i recaptar directament la informació de les*

*iniciatives, programes i activitats de les institucions de la Unió que puguin afectar o interessar la societat catalana, sempre en l'àmbit de les competències de Catalunya.*

En bona mesura, la delegació normalitzava, definitivament, l'acció que, durant vint anys, havia dut a terme el govern català a través del Patronat Català ProEuropa a la vegada que, en principi, la reforçava. Tant és així que, atesa l'experiència del Patronat, es va considerar adient per a l'interès públic, fer coincidir la titularitat de la Delegació del Govern de la Generalitat amb el/la secretari/ària general del Patronat.

El nou estatut d'autonomia, en vigor des del 9 d'agost de 2006, va oficialitzar aquesta delegació amb el seu article 92, denominant-la oficialment, *Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya davant la Unió Europea*. Aquesta, va restar adscrita al Departament de la Presidència, mitjançant la Secretaria de Relacions Internacionals, i va exercir les seves funcions amb el suport material i l'assessorament tècnic del Patronat Català ProEuropa fins a la seva dissolució i conversió en Patronat Catalunya Món que, a partir d'aquell moment, va passar a dependre de Vicepresidència i va deixar de tenir actuacions davant la UE.

Els objectius operatius d'aquesta política es poden sintetitzar en tres: promoure la visió d'Europa com un nivell polític i administratiu més; disposar d'una capacitat d'anticipació i seguiment dels processos politico-administratius comunitaris i d'anàlisi, d'elaboració i de promoció de propostes polítiques útils a Catalunya; i reforçar la voluntat i els mecanismes de cooperació i de coordinació de les polítiques i de les iniciatives de les diferents administracions, organitzacions i institucions i

dels agents econòmics i socials catalans respecte de les seves actuacions en l'àmbit comunitari<sup>164</sup>.

És a dir, durant l'època quan Jordi Pujol va ser president de la Generalitat es van realitzar nombroses activitats davant la UE, però aquestes actuacions es van desenvolupar a través del Patronat Català ProEuropa, una entitat híbrida, de caràcter públic-privat, per a evitar les suspicàcies del govern espanyol o d'altres governs europeus, contraris a les actuacions d'ens subestats, atès el contagi que es podria produir en els seus propis països. Amb el tripartit es va voler donar un major pes polític a les actuacions davant la UE i per això es va crear la Delegació del Govern davant la UE. Aquesta, va conviure durant un període curt de temps amb el Patronat Català ProEuropa i, després que es nodrís de les seves fonts, el va liquidar, sent en aquells moments la secretària general del patronat i de la delegació Anna Terrón. Aquesta actuació es va justificar manifestant que el Patronat Català ProEuropa es reconvertia en Patronat Catalunya Món i quedava adscrit a Vicepresidència amb la finalitat de desenvolupar les seves activitats arreu del món, a excepció de la UE.

La realitat va ser que la nova Delegació del Govern davant la UE va continuar desenvolupant la seva activitat en els mateixos locals de Brussel·les que havia utilitzat el Patronat Català ProEuropa, però va fer taula rassa quant a les actuacions que s'havien desenvolupat amb anterioritat pel seu predecessor. Si bé es cert que s'obria una nova etapa política i es pretenia fer-ho visible, es va continuar amb la major part de les actuacions que s'havien fet des de el Patronat Català ProEuropa. La nova delegació va deixar el fons documental i altres de les actuacions anteriors

---

<sup>164</sup> MORATA, F. (ed): *20 anys de Catalunya a la UE: 1986-2006*. Barcelona: Delegació del Govern davant la UE/ Patronat Català ProEuropa/Institut d'Estudis Europeus, 2006. 532

en mans del nou Patronat Catalunya Món. El problema va ser, que aquest nou Patronat Catalunya Món, tal com deien els seus propis estatuts, no podia desenvolupar actuacions davant la UE i les actuacions que podia realitzar, tan sols les podia executar dins de Catalunya, cosa prou difícil si el que realment es volia era promocionar Catalunya arreu del món.

La Delegació del Govern de la Generalitat davant la UE es va nodrir de l'experiència tècnica, del *know how* i de tots els contactes que havia tingut el Patronat Català ProEuropa, creat durant l'època de Jordi Pujol, dirigit estratègicament per Carles Gasòliba. Això no obstant, es va fer oficialment un pas polític endavant amb la creació d'aquesta delegació, que va produir moltes suspicàcies en el govern espanyol i en els seus homònims europeus, encara que realment es van continuar fent quasi les mateixes activitats i estratègies que s'havien desenvolupat en l'etapa anterior.

La única explicació possible per a aquesta situació eren les suspicàcies i les tensions entre els diversos socis polítics que componien el govern tripartit, que van fer que els representants socialistes assumissin les competències davant la UE i els representants d'ERC, les d'arreu del món, amb les limitacions esmentades. Ja em dit anteriorment en aquesta tesi, que les relacions entre els dos caps visibles d'aquestes dues formacions polítiques no passava pels seu millor moment durant la primera etapa del primer tripartit. Els representants d'ERC van assumir, en un primer moment, la limitació estatutària a què es fa referència vers el Patronat Catalunya Món d'actuar, només, a Catalunya, si bé, al poc temps de la seva re-estructuració es van desenvolupar nombroses activitats en llocs emblemàtics fora del territori, com les universitats de Stanford, als Estats Units, o la London School of Economics, al Regne Unit.

Des de el punt de vista legislatiu, el Decret 477/2006 atribuï a la Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya davant la UE, creada mitjançant el Decret 314/2004, de 22 de juny, les referències a les polítiques i les actuacions davant les institucions de la UE del Decret 125/2006. L'article 1, i) del Decret 477/2006 establí que una de les unitats de direcció d'aquest Departament de Presidència era la Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya davant la UE i l'article 9 establí les seves funcions i estructura en dir que aquestes serien aquelles que determina el Decret 314/2004. A més, deia que les referències a les polítiques i actuacions davant les institucions de la UE contingudes en el Decret 125/2006, s'entien fetes a la Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya davant de la UE. Finalment, establí que en el termini de tres mesos i per decret del govern s'establiria l'estructura de la delegació i els mitjans del Patronat Català ProEuropa que quedessin afectats en compliment de les funcions de la delegació.

L'article 4 del Decret 314/2004, establí que les funcions de la Delegació del Govern de la Generalitat a Brussel·les eren les següents:

- a) Representació dels interessos de Catalunya davant les institucions i òrgans de la UE.
- b) Realitzar, per delegació dels departaments o organismes de la Generalitat, aquelles actuacions amb les institucions europees necessàries quan una legislació, acció o programa de la UE incideixi, directament o indirectament, en l'àmbit competencial del Govern i ser informat de les realitzades directament pels departaments i organismes de la Generalitat, quan raons d'urgència així ho requereixin.
- c) Seguiment del procés de presa de decisions i recaptació d'informació en relació amb aquelles iniciatives legislatives de la UE que afectessin les competències o els interessos de Catalunya.
- d) Gestió dels interessos generals en l'àmbit socioeconòmic, sectorial, professional de Catalunya en la mesura en què les iniciatives o programes comunitaris de la Unió incideixin en ells.

- e) Proporcionar les directrius i l'assessorament tècnic a les entitats públiques o privades catalanes per a les accions i iniciatives que els afectin.
- f) Actuar com a òrgan de relació amb les delegacions o òrgans similars d'altres regions dels estats membres amb seu a Brussel·les.

L' Article 5 del mateix decret estableix que la Delegació del Govern de la Generalitat a Brussel·les havia d'exercir les seves funcions amb el suport material i l'assessorament tècnic, si s'escau, del Patronat Català ProEuropa.

### **5.3.2.- Les actuacions davant la Unió Europea**

En l'àmbit europeu, els Tractats la UE no contemplaven l'organització constitucional dels estats membre i, per tant, tampoc la divisió de les competències entre els diferents nivells de govern, per la qual cosa el govern espanyol, com a membre del Consell de la Unió, havia de participar, des del 1986, en l'adopció de decisions que, internament, corresponien a les comunitats autònomes. Això explica que Catalunya, juntament amb el País Basc, plantegessin de forma immediata la necessitat d'establir un procediment intern de participació en la formació de les decisions comunitàries relatives a les seves competències. No obstant això, atesa la manca de voluntat política dels successius governs espanyols, va ser en l'època del govern tripartit a Catalunya quan es va arribar a un acord sobre el tema. Aquest contemplava, entre d'altres coses, la participació directa de representants de les comunitats autònomes en quatre de les nou formacions del Consell de la UE i la incorporació de dos delegats autonòmics en la Representació Permanent d'Espanya a Brussel·les. L'efectivitat d'aquesta participació va ser relativa, ateses les reticències del govern espanyol.

Els Acords de la CARCE, de 2004 són els que van desenvolupar el sistema de representació de les comunitats autònomes en les reunions del Consell

de la UE. A partir d'aquell moment es va permetre la incorporació d'un representant autonòmic, amb rang de conseller o membre d'un consell de govern autonòmic, a la delegació espanyola en les quatre formacions del Consell que concentraven afers de competències autonòmiques: afers laborals, socials, salut i consumidors; agricultura i pesca; medi ambient i educació, joventut i cultura. Els acords establien els principis que havien de guiar aquesta col·laboració Estat-comunitats autònomes: la unitat de la representació d'Espanya a la UE, la unitat de l'acció d'Espanya a l'exterior i la necessitat de mantenir i facilitar la capacitat de resposta i reacció de l'estat en el sistema de presa de decisions del Consell de la Unió. Això requeria i pressuposava la lleialtat i mútua confiança entre les parts, la coresponsabilitat, la representació conjunta de les comunitats i la responsabilitat de l'estat en el resultat de les negociacions, cosa que no sempre es produïa.

El representant autonòmic havia de ser consensuat per totes les comunitats autònomes en cada una de les conferències sectorials i havia de representar la voluntat col·lectiva i defensar els interessos generals de totes elles. Segons els acords, la selecció havia de garantir l'estabilitat, per la qual cosa es mantenia el mateix representant al llarg de tot el semestre que durava una presidència, i assegurar la successió. A aquests dos criteris, el propi funcionament del mecanisme hi va afegir altres de més pragmàtics: les comunitats van tendir a escollir com a representants els consellers de les autonomies més afectades en cada negociació o dels governs més dinàmics quant a projecció exterior i experiència en afers europeus. Aquest fet va permetre que Catalunya fos una de les més actives en el desplegament dels acords i a l'hora d'assumir la representació autonòmica en el Consell de Ministres i d'assistir a les reunions dels grups de treball preparatoris del Consell. En el primer any de funcionament del mecanisme, Catalunya va participar en tres de les quatre



formacions del Consell que admetien representació autonòmica i, en el primer semestre de 2006, va assumir la representació autonòmica en l'àmbit de la cultura, els afers socials i l'ocupació, els afers relatius al consum i els relatius a la joventut.

En el desenvolupament d'aquesta tasca el Govern de la Generalitat es va assistir, primer, del Patronat Català ProEuropa i, posteriorment, de la Delegació del Govern de la Generalitat davant la UE. Aquesta manera d'actuar va permetre la consolidació del que podríem denominar "lideratge europeu" d'algunes comunitats, com ara Catalunya, que; per la seva vocació, motivació i experiència; van desenvolupar un paper singular en la participació en el Consell. En segon lloc, es va fer evident l'altra vessant de la mateixa realitat: el seguidisme de bona part de les comunitats autònomes respecte l'acció de les més capdavanteres en afers europeus. En aquest cas però, la complexitat dels dossiers negociadors i l'extraordinari augment del volum de treball, que va representar per a les administracions autonòmiques més implicades en el procés i per les seves oficines a Brussel·les, va fer palès el menor interès i la incapacitat material d'algunes comunitats per a assumir la representació amb garanties. Així, es podria dir que la naturalesa mateixa de l'activitat realitzada va operar com a un "mecanisme de selecció natural", limitant la lògica de la fórmula del "cafè para todos" latent en els mecanismes multilaterals i, en general, en l'organització autonòmica de l'estat. En tercer lloc, fruit del funcionament del nou mecanisme, hi va haver una menor utilització dels mecanismes bilaterals, tot i que les autoritats autonòmiques en cap cas hi renunciaren. Aquesta situació va ser atribuïble a la coincidència de moltes i diferents causes circumstancials. En el cas català podríem citar, entre d'altres, el procés polític del govern tripartit, la centralitat de la negociació estatutària i la responsabilitat i dedicació a la representació en el Consell.

No seria fins als Acords de la CARCE, de 9 de desembre de 2004, que es va decidir la incorporació de consellers autonòmics a la REPER. A partir de llavors, aquests eren funcionaris escollits per les autonomies per tal que representessin els interessos del conjunt. Si bé això suposava una millora substancial vers el model anterior, per a Catalunya no deixava de tenir els mateixos inconvenients que les conferències: no tenia en compte les asimetries competencials i no resolva els problemes de la concertació entre les diferents comunitats autònomes.

#### **5.4.- LES OFICINES CATALANES A L'EXTERIOR**

El Govern de la Generalitat considerava que la presència a l'exterior oferia un valor afegit, ja que permetia el contacte directe amb els interlocutors i amb la realitat política, social i econòmica d'altres països. Aquest model permetia l'obtenció d'informació i relacions de primera mà, cosa que afavoria la captació d'oportunitats i la millora de les capacitats de negociació i defensa dels interessos de Catalunya. Les delegacions eren considerades un instrument flexible i innovador al servei de les polítiques públiques del govern que redunden, en última instància, en la millora de la qualitat de vida dels ciutadans i en el desenvolupament econòmic i social de Catalunya. La creació d'una xarxa de delegacions a l'exterior permetia la presència institucional de la Generalitat al món. No obstant això, era necessari clarificar l'estatus jurídic internacional de les delegacions, reforçar l'estructura organitzativa i dotar-les del personal especialitzat amb l'estatus necessari per a exercir les seves funcions.

El punt de partida era el principi general segons el qual la Generalitat era Estat i, per això, el govern havia de treballar, sense renunciar a les seves pròpies estratègies i autonomia de gestió, per desenvolupar una major col·laboració entre les representacions de la Generalitat i de l'Estat, com a millor camí perquè les delegacions i el seu personal es poguessin acollir

als drets, immunitats i privilegis previstos per la Convenció de Viena sobre relacions diplomàtiques.

Les delegacions van unificar en un mateix espai totes les dependències i el personal de la Generalitat ubicats en una mateixa ciutat per tal de coordinar i enfortir l'acció exterior, d'acord amb els principis d'eficiència, eficàcia i optimització de recursos humans i materials. En aquest sentit, es van implementar les reformes administratives necessàries per a la consolidació de les delegacions del govern a l'exterior com un nou instrument de l'administració al servei de l'acció exterior de tots els departaments. Al mateix temps, es van reforçar política i administrativament, per a esdevenir el vèrtex de la representació exterior de Catalunya, enfortint el seu caràcter transversal, definint les relacions de jerarquia i col·laboració amb les oficines sectorials de la seva jurisdicció, amb la finalitat de consolidar les delegacions com a òrgans de suport al conjunt del govern.

En un principi, la representació de Catalunya a l'exterior estava formada per la xarxa de delegacions del govern, per les oficines de representació a l'Alguer i a Perpinyà, així com per les oficines sectorials d'ACC1Ó, de l'Institut Català de les Indústries Culturals, de l'Agència Catalana de Turisme, del Servei d'Ocupació de Catalunya, de l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament i de l'Institut Ramon Llull. Aquestes oficines es van dividir en delegacions del govern a l'exterior, amb funcions de representació institucional del govern, i en oficines sectorials, amb competències d'execució de les polítiques sectorials dels departaments i organismes que en depenien.

La diferència entre l'època de la presidència de Jordi Pujol i el tripartit va ser que, durant el pujolisme, es van obrir diverses oficines fora de

Catalunya, que desenvolupaven activitats sectorials, però tan sols van tenir un caire especial la Delegació del Govern a Madrid i les activitats que es van portar a terme a Brussel·les pel Patronat Català ProEuropa. En canvi, durant els tripartits, es van obrir veritables delegacions del govern català fora de Catalunya que, a més de les activitats sectorials, en feien també de paradiplomàtiques i de representació institucional.

Les delegacions amb funcions de representació institucional eren les següents:

1. Depenent de Presidència: Madrid i Brussel·les.
2. Depenent de Vicepresidència: França, Regne Unit, Alemanya, Estats Units i Argentina.

La regulació de les delegacions del govern català venien establertes a l'article 5.2 del Decret 42/2008, de 4 de març que diu:

*Les delegacions del govern de la Generalitat a l'exterior es creen per decret del govern, i orgànicament s'adscriuen al Departament de la Vicepresidència mitjançant la Secretaria d'Afers Exteriors.*

En el seu àmbit territorial d'actuació respectiu, tenien les funcions següents:

- a) Complir i fer el seguiment de les instruccions generals en matèria de coordinació executiva de l'acció exterior que s'hagin adoptat i coordinar, a aquests efectes, els òrgans i les entitats dependents de l'Administració de la Generalitat en el seu territori.
- b) Desenvolupar i aplicar els protocols generals d'actuació en matèria d'acció exterior.
- c) Les previstes als apartats d), e), f) i g) de l'article 2 del decret.
- d) Donar suport al president o presidenta de la Generalitat en l'exercici de les seves atribucions com a representant institucional de la Generalitat, així com a la resta de membres del Govern.
- e) Fomentar les relacions del Govern de la Generalitat amb les institucions i els òrgans de govern de l'àmbit territorial corresponent en aquelles matèries on Generalitat té la competència atribuïda.

- f) Assessorar tècnicament, orientar i informar els departaments de la Generalitat en les accions que prevegin dur a terme.
- g) Impulsar, fer el seguiment i avaluar les accions de promoció exterior de Catalunya.
- h) Impulsar, fer el seguiment i avaluar el suport a les persones i a les comunitats catalanes de l'exterior.
- i) Impulsar, fer el seguiment i avaluar la presència de Catalunya en organismes internacionals.
- j) Qualsevol altre que s'estableixi en la norma de creació respectiva.

L'apartat 5.3 del decret diu que

*Les oficines sectorials tenen un àmbit funcional d'actuació corresponent a algun dels departaments de la Generalitat, i estan adscrites orgànicament i funcionalment al departament competent en la matèria o als seus organismes dependents, sens perjudici de l'optimització de recursos.*

I l'apartat 5.4:

*D'acord mutu, i sempre que sigui possible i recomanable pel desenvolupament de l'activitat que els és pròpia, les oficines sectorials s'integraran en els espais de les delegacions en els àmbits territorials en els que coincideixin.*

Les delegacions a l'exterior van realitzar veritables tasques de protodiplomàcia, amb la conseqüència d'intenses crítiques interessades, tant del govern central com dels grups polítics opositors al govern català, a través dels mitjans de comunicació. A tall d'exemple, una de les delegacions que va patir les crítiques més intenses va ser la delegació de París, encapçalada per Apel·les Carod-Rovira, pel fet de ser germà del conseller en cap. En l'entrevista realitzada el 13 de novembre de 2014, Apel·les Carod-Rovira manifesta que en el moment de culminar la seva etapa com a delegat del govern, estava portant en marxa, entre altres, les actuacions següents:

1. UNESCO: S'estava pendent de la renovació del *Memoràndum d'Entesa amb la UNESCO*, que finalment es produiria el dia 3 de juny de 2013. Igualment s'estava treballant en la candidatura de

- Barcelona per a acollir l'*Institut UNESCO sobre la diversitat lingüística*.
2. OIF: Es va presentar un dossier de candidatura per a integrar Catalunya en l'*Organització Internacional de la Francofonia*.
  3. OCDE: Es van establir contactes per a impulsar una major participació de Catalunya a la Organització per la Cooperació i Desenvolupament Econòmic.
  4. Unió Llatina: Es va presentar una proposta de *Memoràndum amb la Unió Llatina* amb la finalitat de participar en la difusió de l'herència cultural i les identitats dels pobles de les llengües romàniques.
  5. Bilaterals amb el govern francès: Es van mantenir contactes amb la *Secrétarie d'Etat chargé des Affaires Européennes*, amb la finalitat d'establir un interlocutor oficial encarregat dels assumptes catalans. També es van mantenir contactes amb la *Secrétarie des Transports* en relació a una possible col·laboració amb els Ferrocarrils de la Generalitat.
  6. Amb regions de França: Estaven iniciades les negociacions per a establir un acord de col·laboració amb la regió d'Île-de-France. A part de les regions del sud, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte-D'azur, Aquitaine i Rhône-Alpes, amb les quals ja existien diferents tipus de col·laboració i participació en organismes col·lectius, es van mantenir contactes per futures col·laboracions amb Pays de la Loire, Picardie, Franche-Comté, Poitou-Charentes, Limousin i Alsace.

Aquestes actuacions donen fe de la voluntat del vicepresident, perquè les oficines de la Generalitat al exterior fessin visible la nació catalana i la seva voluntat de ser un nou estat de la UE.

## **5.5.- LA DIPLOMÀCIA PÚBLICA**

El primer document que recull el concepte de diplomàcia pública és la *Llei Mutual Educational and Cultural Exchange Act*, coneguda com *Fulbright-Hays Act*, que es va publicar l'any 1961. Aquesta llei va manifestar que l'intercanvi cultural i educatiu tenia un benefici: que els Estats Units es poguessin entendre amb ciutadans d'altres països, per mitjà del

desenvolupament de relacions d'amistat pacífiques, gràcies al flux transnacional d'informació i d'idees.

L'any 1965, Edmund Gullion, aleshores degà de la *Fletcher School of Law and Diplomacy*, de la Universitat de Tuft, va fer servir aquest concepte en el discurs d'apertura del *Edward R. Murrow Center of Public Diplomacy*. En aquest discurs va assenyalar que la diplomàcia pública analitzava la influència en les actituds dels ciutadans a partir de la utilització de diverses tècniques en l'àmbit de política exterior més enllà de la diplomàcia tradicional. Enumerava varies de les tècniques utilitzades: l'atenció i la cura de l'opinió pública en tercers països, la interacció amb ciutadans, els interessos privats i grups d'interès; la difusió d'informació sobre les relacions internacionals, la comunicació intensa amb periodistes i professionals de l'acció exterior i la millora de la comunicació intercultural.

En els anys 70 del s. XX, en la definició d'aquest concepte prevalien la promoció de la seguretat nacional i la dimensió ideològica en front al comunisme. La diplomàcia pública, amb el pas del temps, va superar alguns dels tòpics existents amb la Guerra Freda i va donar pas a què, més tard, es definís com l'estratègia que els actors desenvolupaven amb l'objectiu de gestionar la seva relació amb l'entorn internacional i d'atraure l'atenció del públic estranger. Es considerava que era un conjunt d'actes que complementaven la diplomàcia tradicional, basada aquesta en els actes i les relacions polítiques. És a dir, l'expressió "diplomàcia pública" inclou la suma de totes les activitats de comunicació exterior dirigides a les elits o líders d'opinió, però també a l'opinió pública general amb l'objectiu, a llarg termini, d'influir de manera positiva en la imatge i en la percepció d'un país. Vinculada al concepte de "poder tou" o *soft power*, la diplomàcia pública té, en principi, resultats intangibles, però que poden ser determinants quant a la projecció internacional d'un país. La diplomàcia

pública s'entén com complementaria de la tradicional, que s'exerceix entre governs, i té cada vegada una major rellevància atesa la interdependència entre les societats contemporànies i el major accés a la informació.

Es tracta d'analitzar la influència que tenen les actituds públiques en la formació i l'execució de les polítiques exteriors, és a dir, la gestió dels interessos d'un país a través de l'impacte que l'opinió pública té vers els afers exteriors i les relacions internacionals, més enllà de les clàssiques relacions de govern a govern. Amb el temps, la diplomàcia pública moderna va evolucionar per a abastar molt més que la comunicació de les polítiques dels governs. Va passar a tenir en compte el paper de molts actors diferents, tant públics com privats, així com de diversos sectors, en permanent interacció i amb estratègies pròpies de comunicació i relació. La credibilitat davant l'opinió pública i la gestió dels continguts pels diferents públics eren fonamentals per a l'èxit d'una campanya de diplomàcia pública. Aquesta realitat era novadora en la mesura que la diplomàcia queia sota l'escrutini dels mitjans i de la opinió pública, sobre tot a partir del 11 de setembre de 2001, a causa de la interrelació de la revolució dels mitjans de comunicació, la política i les relacions internacionals<sup>165</sup>. Els objectius de la diplomàcia pública requerien la definició d'una estratègia en un marc de comprensió i de decisió en un entorn variable i alhora la configuració d'un avantatge competitiu que, en el camp de la comunicació i la política, es basava en la coherència. Tot i que els discursos i els missatges fossin canviants, calia que l'estratègia diplomàtica fos única. La diplomàcia pública es distanciava de la propaganda i la contrapropaganda.

---

<sup>165</sup> MANFREDI SÁNCHEZ, J. J. i GARCÍA GONZALEZ, J. I.: *Estrategia de comunicación y diplomacia pública. Hacia una nueva comunicación exterior regional*. En: II Congreso Internacional de Comunicación 3.0, Universidad de Salamanca, octubre de 2010, Salamanca: Libro Nuevos Medios, Nueva Comunicación, 2010.



El Departament d'Estat dels Estats Units, l'any 2005, va crear una secció dedicada a la identificació de falsedats sobre el país i el seu govern. Arran d'aquesta feina, la secció distingia entre desinformació i informació falsa i assenyalava també que l'estratègia de la diplomàcia pública perseguia tres objectius:

- La millora de la internacionalització de l'economia i l'empresa.
- El reforç de la identitat.
- L'increment de la influència.

El primer objectiu era la millora de l'economia per mitjà del reconeixement de la marca i els atributs d'un territori polític, cosa que feia millorar els resultats quant al desenvolupament del comerç exterior. La internacionalització de l'economia i la creixent llibertat de moviment de capitals i serveis incentivaven la necessitat d'afavorir la captació d'inversions i turistes. L'atracció i la persuasió eren ara actius molt més importants que el territori, l'accés i les matèries primeres, tradicionalment adquirides per mitjà de mesures militars i econòmiques. La captació d'inversions i la internacionalització dels territoris estava vinculada a la creació d'una marca-territori forta. Aquesta, explicava què pensaven sentien els consumidors quan es vinculava un producte o servei a una localització geogràfica. Aquesta marca era el resultat de la percepció de sis factors: turisme, exportacions, cultura i patrimoni, inversions i migracions, persones i govern. Aquest fet es denominava "identitat competitiva" i descrivia la síntesi de la gestió de la marca, de la diplomàcia pública, de les inversions, del comerç, del turisme i de la promoció de l'exportació.

El segon objectiu era el reforç de la identitat per mitjà de l'expansió exterior i la projecció d'una determinada imatge, afavorint les dinàmiques de la política interior i de les polítiques identitàries. Aquesta segona dimensió es

vinculava a la construcció conjunta de significat de cara a l'opinió pública, mentre que l'estratègia de diplomàcia pública procurava incrementar el grau de influència d'un país sobre les decisions que es prenen en l'esfera política internacional. Es considerava que el poder tou, o *soft power*, que es basava en la capacitat d'atracció dels valors, la cultura i les polítiques d'un país, tenien capacitat de influència i de legitimació. L'impacte dels actors no era idèntic i el seu model suggeria que governs, ciutadans, mitjans, tenien interessos i provaven d'imposar-los amb el discurs i a la pràctica.

Tenint present aquests conceptes i objectius, durant els dos governs tripartits, es va prendre consciència que, en el context de globalització existent aleshores, apareixien nous actors i formes d'actuació que Catalunya havia d'aprofitar. Un dels objectius principals de l'estratègia definida per fer de Catalunya un actor internacional, responsable, eficaç, influent i de prestigi capaç d'afrontar els reptes globals i defensar els seus interessos en un món global, era desplegar una estratègia de diplomàcia pública i projectar la imatge de Catalunya al món.

Catalunya gaudia d'una gran riquesa d'actors que, ja des de feia molt de temps, estaven treballant per a donar a conèixer què era i què es feia: entitats dels àmbits de l'empresa, de la cultura, de la salut, de l'esport, del turisme, empreses catalanes de llarga tradició familiar que portaven anys treballant a l'exterior, escoles de negoci que ocupaven les millors posicions en els rànquings internacionals, universitats, comunitats catalanes a l'exterior, ens locals, persones a títol individual que eren grans ambaixadors de Catalunya allà on eren i entitats de la societat civil internacionalment reconegudes que treballaven en l'anonimat, moltes vegades amb escassos recursos.

El govern era perfectament conscient d'aquesta riquesa i va voler desenvolupar una estratègia governamental de diplomàcia pública per a fomentar un diàleg proper i continu amb els generadors d'opinió de dins i de fora; per a promoure l'actuació a l'exterior de les organitzacions catalanes; per a relançar les comunitats catalanes de l'exterior com a agents de diplomàcia pública i generar sinèrgies amb l'acció exterior dels governs locals i altres ens públics de Catalunya, tot potenciant i reforçant, a més, l'acció de totes les institucions i persones que feien diplomàcia pública. Un dels elements clau de diplomàcia pública era aconseguir que la imatge i la reputació d'un país fos el reflex de la seva identitat. Només quan la diplomàcia pública es desenvolupada amb coordinació amb tots els actors del país i les principals polítiques públiques estan relacionades amb una gestió efectiva de la imatge, el país tenia possibilitats reals de fer-ne un actiu competitiu.

### **5.5.1.- Els Centres Catalans a l'exterior**

La internacionalització va ser un fenomen transversal que va tenir incidència no sols en el món econòmic i empresarial, sinó també en el de les organitzacions sense afany de lucre. En el període dels governs del tripartit, el procés d'internacionalització va créixer un 170% en relació amb el període anterior. En concret, 236 entitats catalanes eren membres d'organitzacions internacionals, xifra que s'incrementava amb el pas del temps<sup>166</sup>.

Les actuacions en l'àmbit internacional d'entitats no governamentals va començar a tenir realment força a partir de l'any 1840, quan es va fundar,

---

<sup>166</sup> CAROD-ROVIRA, J. L.: *200 i +, la internacionalització de les entitats catalanes*. Barcelona: Departament de Vicepresidència, Generalitat de Catalunya, 2010.

a l'Havana, la *Societat de Beneficència dels Naturals de Catalunya*. Aquesta, era una de les més antigues del món i agrupava els emigrats catalans. Aquest model seria copiat en altres països, primer d'Amèrica (Cuba, Argentina, Xile, Uruguai, Estats Units) i, després, d'Europa (Bèlgica, Luxemburg, Suïssa), constituint la xarxa de casals o comunitats catalanes de l'exterior.

En un primer moment, a finals del s. XIX, les motivacions per a l'emigració van ser econòmiques. Normalment, es tractava de joves amb pocs recursos que es negaven a servir en l'exèrcit espanyol i començaven a Amèrica una nova vida, duent al fenomen dels "indians". Més endavant, l'emigració va ser de caire polític, a conseqüència de la Guerra Civil i de l'ocupació de Catalunya per les tropes franquistes. La diàspora catalana de l'any 1939 va portar als exiliats, inicialment, a França i, en menor mesura, a Anglaterra, on van impulsar el Consell Nacional de Catalunya. Posteriorment, marxarien a Mèxic i a altres països de Sud-Amèrica. Aquests exiliats no podien retornar a Catalunya, atès que, en el millor dels casos, patirien un judici amb poques garanties jurisdiccionals, podent acabar empresonats o executats. Això els va portar a voler mantenir el caliu del record, desenvolupat a partir d'una vida associativa, en què tindrien un gran ressò els Jocs Florals, els concerts, aplecs, trobades, representacions teatrals, conferències, exposicions, publicació de llibres i revistes i emissions radiofòniques. Aquestes comunitats catalanes a l'exterior van fer una contribució decisiva a la projecció de la llengua i la cultura catalana, la identitat nacional i els drets històrics de Catalunya. Els exiliats, havien estat persones que ocupaven, a Catalunya, llocs de rellevància en els seus àmbits d'actuació professional o polític i, en arribar als països d'acollida, van ser molt valorats, exercint càrrecs de responsabilitat que els van permetre fer visible la situació de Catalunya i

mantenir les institucions nacionals a l'exterior amb gran tenacitat i patriotisme.

L'any 1931, la Generalitat va nomenar un delegat del Departament de Cultura a Cuba i a l'Amèrica Central. L'any 1936, a Buenos Aires, el govern català va finançar un periòdic oficiós destinat a informar la colònia catalana i la societat argentina del curs de la guerra i a vehicular-hi les campanyes de solidaritat amb la població catalana. El mateix any, el conseller de cultura, el mallorquí Antoni M. Sbert, incorporà oficialment a la xarxa de biblioteques de la Generalitat la del Casal Català de Buenos Aires i les dels centres catalans de Santiago de Xile, de Mendoza i de l'Havana.

Per tal d'establir organismes oficials de representació de Catalunya i, alhora, de relació entre la presidència de la Generalitat i les comunitats catalanes, foren creades oficialment les Delegacions Catalanes d'Amèrica, per decret del president Josep Irla, el 1950. Sota la presidència de Josep Tarradellas, l'any 1956, es creà, per decret, la figura dels delegats de la Generalitat. L'any 1959 es creà la Comissió Nacional de Planejament i l'any 1960 el Patronat Pro-Pàtria.

L'any 1931, els catalans i les catalanes que havien viscut a Amèrica van constituir l'Agrupació Catalans d'Amèrica, amb la finalitat d'ajudar a les persones que volien tornar a Catalunya després de molts anys als països americans. En total, van arribar a constituir-se, aproximadament, tres centenars d'entitats catalanes, sovint de caire polític, agrupades en federacions. Aquests casals catalans van fer una intensa activitat, sovint amb mitjans escassos, sense reconeixement de la seva tasca per l'Estatut d'Autonomia de 1979, ni lleis posteriors. Només la Resolució 170/III, del Parlament de Catalunya, va valorar molt positivament el paper històric de les comunitats catalanes a l'exterior.

## **Llei 18/1996, de 27 de desembre de relacions amb les comunitats catalanes a l'exterior**

La Llei 18/1996 va ser el primer pas real per a oficialitzar les relacions de les entitats catalanes a l'exterior amb la Generalitat. La llei va ser complementada pel Decret 118/1998, de 26 de maig, que va aprovar el Reglament de relacions amb les comunitats catalanes de l'exterior. Aquest, seria modificat pel Decret 357/2000, de 7 de novembre. La llei ha estat vigent aproximadament vint anys i serà derogada quan s'aprovi el projecte de llei de la Comunitat Catalana a l'exterior, presentat pel govern català l'abril de 2015. Mentre això no es produeixi, segueix en vigor la Llei 18/1996 que tenia per objectiu la institucionalització de les relacions entre els casals catalans entre sí i amb Catalunya i les seves institucions, el foment i la protecció d'aquests col·lectius mitjançant el reconeixement d'una sèrie de drets i l'establiment de les prestacions que corresponen al Govern de la Generalitat.

Aquesta llei va donar un reconeixement formal i jurídic a la presència catalana al món. Reconeix drets i deures i és el marc amb què s'estableixen les relacions oficials i institucionals entre la Catalunya interior i la Catalunya exterior. Estableix el principi de plena igualtat de tracte entre els ciutadans o entitats residents o domiciliats a Catalunya amb els residents o domiciliats fora del territori català. Crea un organisme consultiu, el Consell de les Comunitats Catalanes, amb una composició institucional (26 membres) i una representació dels casals catalans (11 membres).

La llei atorga una atenció especial a les persones evacuades i exiliades com a conseqüència de la Guerra de 1936-1939, amb la voluntat de reparar els efectes negatius de la sortida forçosa de Catalunya. També, confereix al govern català la responsabilitat d'assumir tasques

assistencials en favor dels catalans i catalanes residents fora del territori de Catalunya. Crea el Registre de Casals, el Consell de les Comunitats Catalanes i el Congrés de Comunitats Catalanes, en tant que instruments al servei del manteniment dels lligams entre la Catalunya de l'exterior i la del interior i el propòsit de contribuir a la presència de Catalunya arreu del món. Aquest instrument de representació de les Comunitats Catalanes a l'Exterior permet, a través de reunions anuals, fer arribar, de forma directa, a l'Administració, les seves preocupacions diàries en matèries en què la Generalitat i el Consell són competents.

El Títol Primer regula les disposicions generals en cinc articles. L'article primer assenyala que la llei té per objecte regular el suport, la coordinació i la intensificació de les relacions de la Generalitat, de la societat catalana i de les seves institucions amb les comunitats catalanes establertes fora del territori de Catalunya i llurs entitats, per a canalitzar les aportacions dels col·lectius catalans de l'exterior a la dinàmica de la societat catalana.

L'article segon afirma que la Generalitat reconeix la catalanitat dels membres de les comunitats catalanes de l'exterior, amb independència de la seva ciutadania personal i el seu dret a participar en la vida cultural i social del poble català, del qual són part amb l'objectiu de:

- Contribuir a l'enfortiment de les comunitats catalanes i llurs entitats, afavorint la cohesió interna i l'eficàcia de l'acció associativa, potenciant la constitució de noves agrupacions.
- Conservar i promoure els lligams de les comunitats catalanes i llurs entitats amb Catalunya, per tal que els seus membres puguin continuar mantenint i transmetent la llengua, la cultura i la personalitat catalana en els seus països de residència.
- Fomentar, el coneixement de la realitat nacional de Catalunya, en els àmbits cultural, econòmic, i polític.
- Facilitar la col·laboració conjunta amb les entitats i els membres d'altres col·lectivitats de llengua catalana, amb els quals Catalunya comparteix una identitat cultural comuna.

- Potenciar les relacions socials, culturals, econòmiques i polítiques amb els països on hi ha comunitats catalanes, amb llurs institucions i amb llurs agents socials, mitjançant la interacció cultural.
- Fer possible l'ajuda, l'assistència i la protecció dels catalans i catalanes residents fora de Catalunya, de conformitat amb les disponibilitats pressupostàries.
- Afavorir l'adopció de vies estables i eficaces de relació recíproca entre les comunitats catalanes de l'exterior i Catalunya, tant amb les institucions públiques com amb les entitats privades.

L'article 3 defineix els casals o centres catalans i agrupacions catalanes dient que ho són les entitats associatives, fundacionals i altres persones jurídiques, sense afany de lucre, constituïdes legalment fora del territori de Catalunya. L'article 4 estableix que tenen la consideració de membres de les comunitats catalanes a l'exterior, per mitjà de la seva adscripció a les respectives associacions catalanes d'arreu del món:

- Les persones residents fora del territori de Catalunya, els seus cònjuges i llurs descendents, als que es refereix l'article 6 de l'Estatut de 1979 incloent les unions estables de parella.
- Les persones nascudes a Catalunya que van ser evacuades o les que es van tenir que exiliar per raons polítiques.
- Les persones que per qualsevol circumstància es veuen vinculades a Catalunya, la seva cultura, la seva llengua, a la seva personalitat nacional i al seu destí com a poble i tenen algun lligam jurídic amb les associacions reconegudes per aquesta llei.

L'article 5 obliga al Govern de la Generalitat en l'àmbit de les seves competències, d'acord amb les seves disponibilitats pressupostàries, a habilitar una partida específica en els seus pressupostos amb dotació necessària per a poder complir els objectius de la llei.

El Títol Segon fa referència als casals catalans. L'article 7 assenyala que els casals catalans poden constituir federacions i confederacions per tal de defensar i integrar llurs interessos. Les federacions i confederacions que volen ser beneficiàries de les prestacions establertes per aquesta llei han



d'estar reconegudes prèviament. L'article 8 diu que aquest reconeixement exigeix els mateixos requisits i procediment que els necessaris per al reconeixement oficial dels casals catalans. Es crea el registre de casals que, en el moment de la publicació de la llei, es va adscriure al Comissionat per a Actuacions Exteriors del Departament de la Presidència.

L'article 9 estableix que el Govern de la Generalitat, en el marc de les seves competències, garanteix als casals, a les federacions i a les confederacions oficialment reconeguts, d'acord amb aquesta llei, les prestacions següents:

- a) L'accés a la informació de les disposicions i les resolucions que adoptin el Govern i el Parlament de Catalunya en les matèries específicament reconegudes d'interès per a les agrupacions i els centres catalans d'arreu del món, d'acord amb llurs respectius estatuts. A les entitats que ho hagin sol·licitat prèviament, els ha d'ésser tramès gratuïtament el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya i les diferents publicacions del Departament de la Presidència de la Generalitat.
- b) La participació en les distintes formes de manifestació de la realitat nacional de Catalunya, en qualsevol àmbit, i la contribució a la seva projecció exterior.
- c) El mateix tracte que l'atorgat a les entitats establertes en el territori de Catalunya pel que fa a l'accés al seu patrimoni cultural, particularment mitjançant la recepció regular de fons bibliogràfics, audiovisuals, informàtics i didàctics.
- d) La igualtat de condicions amb les entitats domiciliades en territori català a l'hora de beneficiar-se de l'acció de govern de la Generalitat.
- e) La sol·licitud d'ajuda econòmica i l'assistència tècnica de la Generalitat per a les activitats de promoció de la cultura catalana organitzades pels casals, la informació relativa a l'activitat del Consell Social de la Llengua Catalana, del 4.5.2. Les entitats catalanes en organismes internacionals i del Consorci de Promoció Comercial de Catalunya (COPCA), l'organització de cursos de llengua i cultura catalanes, i l'accés al certificat internacional de català.

- f) La participació en programes, missions, delegacions i qualsevol altra mena d'iniciatives organitzades per la Generalitat en l'àmbit territorial on els casals estiguin establerts. Sempre que s'adeqüi a la naturalesa de l'activitat, la Generalitat ha d'aprofitar l'estructura associativa formada per la xarxa de casals.
- g) La possibilitat de signar, entre la Generalitat i els casals catalans, convenis de col·laboració per a la prestació de certs serveis o per a l'exercici de les funcions o les representacions que els siguin delegades.
- h) L'assessorament i la informació en matèria social, econòmica i laboral de Catalunya, especialment pel que fa a l'atenció social i l'assistència sanitària.
- i) La possibilitat de disposar d'un fons editorial, audiovisual i informàtic bàsic, amb l'equipament tècnic indispensable, d'accedir a un servei informàtic de teletext interactiu sostingut per la Generalitat i destinat als casals, i de beneficiar-se de la Universitat Oberta de Catalunya, per a facilitar a llurs membres i al país de residència el coneixement de la llengua, la cultura i la realitat catalanes.
- j) La col·laboració recíproca dels mitjans de comunicació de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió (CCRTV) en activitats de difusió de la situació de les comunitats catalanes i llurs entitats i iniciatives.
- k) La possibilitat d'ésser escoltats pel Govern de la Generalitat, mitjançant el Consell de les Comunitats Catalanes, i d'assistir al Congrés de Casals Catalans.
- l) El dret a la presència de representants de les comunitats catalanes en els consells, els instituts i els organismes de la Generalitat relacionats amb llur activitat.

L'article 10 reconeix als casals catalans la possibilitat de rebre ajuts financers o de qualsevol altra mena que estableixi la Generalitat per al compliment dels objectius d'aquesta llei. El Govern de la Generalitat, d'acord amb les disponibilitats pressupostàries i en el marc dels objectius d'aquesta llei, ha de donar suport als casals catalans i a llurs federacions i confederacions, especialment, per a contribuir a:

- a) Elaborar projectes concrets que siguin indispensables per al desenvolupament de les activitats dels casals, els centres, les

- agrupacions catalanes o les federacions i les confederacions d'aquestes, d'acord amb els objectius d'aquesta Llei.
- b) Inventariar, catalogar, restaurar i difondre el patrimoni bibliogràfic, fotogràfic, documental i artístic dels casals catalans.
  - c) Promoure les activitats o els programes relacionats amb Catalunya que duguin a terme els casals catalans o llurs federacions o confederacions.
  - d) Potenciar la realització de cursos i conferències sobre la cultura i la realitat catalanes en universitats o institucions culturals dels territoris on hi ha comunitats catalanes establertes, amb l'objectiu de crear-hi un certificat d'estudis catalans.
  - e) Organitzar, coordinar o participar en campanyes o en iniciatives diverses de solidaritat amb les comunitats catalanes establertes en territoris amb una situació socioeconòmica caracteritzada per l'existència de necessitats bàsiques evidents per a llurs membres.

A l'hora d'establir el suport institucional que ha d'atorgar en cada cas, el govern català ha de tenir en compte, necessàriament, el conjunt de factors que incideixen en l'activitat regular dels casals catalans, com ara la llunyania geogràfica en relació amb Catalunya, les possibilitats reals d'actuació i d'incidència de cadascuna de les entitats, les condicions socials, econòmiques, polítiques i culturals existents en els països d'assentament de les distintes comunitats i el grau de dificultats a l'hora d'exercir llur tasca.

El Títol Tercer fa referència als membres de les comunitats catalanes a l'exterior, assenyalant, amb l'article 12, que aquests gaudeixen dels serveis següents:

- a) L'accés al patrimoni cultural català, i, concretament, a les biblioteques, als arxius, als museus i altres recursos i als béns culturals i les institucions de difusió cultural, en les mateixes condicions que els ciutadans i les ciutadanes residents a Catalunya.
- b) L'accés als serveis de caràcter social, lúdic i esportiu, de titularitat o de gestió de la Generalitat, especialment els destinats a la joventut

- o a la tercera edat, en les mateixes condicions que les persones residents a Catalunya.
- c) El coneixement i l'estudi de la llengua i la cultura catalanes. A aquests efectes, dins les disponibilitats pressupostàries, el Govern de la Generalitat ha de facilitar els recursos adequats per a l'organització de cursos de llengua, història i cultura catalanes.
  - d) La col·laboració en l'impuls de les activitats culturals i els espectacles orientats a preservar i fomentar la llengua i la cultura catalanes.
  - e) La informació sobre la realitat social bàsica catalana, mitjançant la publicació de premsa destinada a persones i entitats establertes fora de Catalunya, i el seguiment regular de les emissions radiofòniques i televisives de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió.
  - f) Les informacions i les gestions necessàries per al reconeixement dels drets en l'àmbit de la seguretat social i l'acció social a Catalunya.
  - g) El dret a disposar d'una credencial o un carnet expedit per la Generalitat que n'acrediti la pertinença a una entitat de les comunitats catalanes de l'exterior, d'acord amb les criteris d'homologació que s'estableixin per reglament.

El Govern de la Generalitat, per tal de fer partícips els membres de les comunitats catalanes de la realitat de Catalunya, ha de col·laborar amb els casals catalans per a facilitar l'organització de les prestacions dels serveis següents:

- a) La promoció d'intercanvis de caràcter educatiu, cultural i econòmic, adreçats als membres de les comunitats catalanes, amb l'adopció de programes específics de viatges culturals, beques d'estudis, colònies de vacances i estades de coneixement o de retorn temporal a Catalunya, dels quals puguin beneficiar-se els membres de les comunitats catalanes, de manera especial, segons el caràcter de la iniciativa, els més joves i els residents de més edat.
- b) El foment de l'organització d'activitats de caràcter didàctic i divulgatiu, cursos i programes audiovisuals i informàtics que facilitin el coneixement, entre els membres de les comunitats catalanes, de la cultura, la història, l'economia i la realitat catalanes.
- c) La convocatòria pública d'ajudes per al foment de la cultura i l'economia catalanes.

- d) L'assessorament tècnic i jurídic respecte a la possible homologació i la convalidació de títols i d'estudis oficials universitaris o no universitaris del país que correspongui amb els títols i els estudis oficials de l'estat espanyol, d'acord amb la normativa vigent, i respecte a altres títols que puguin correspondre a títols propis de les universitats catalanes.
- e) L'assessorament tècnic i jurídic, quan sigui requerit per a fer-ho, en cas de creació d'empreses a Catalunya.

El Títol Quart fa referència als òrgans de relació amb les comunitats catalanes de l'exterior. Es crea el Consell de les Comunitats Catalanes com a òrgan assessor i col·legiat de consulta i participació externa dels casals, les agrupacions i els centres catalans d'arreu del món, amb les funcions i la composició establertes per aquesta llei. Aquest consell té les funcions següents:

- a) Assessorar el Govern de la Generalitat sobre les línies generals, els objectius i les iniciatives específiques que desenvolupi el Govern de la Generalitat en les seves relacions amb les comunitats catalanes de l'exterior.
- b) Elaborar informes sobre l'estat, la situació i l'evolució de les relacions entre els casals, les agrupacions o els centres catalans d'arreu del món i Catalunya.
- c) Fomentar les relacions entre els casals catalans d'arreu del món, entre ells mateixos i amb Catalunya i les seves institucions.
- d) Qualsevol altra que li sigui atribuïda per l'ordenament jurídic.

El Consell de les Comunitats Catalanes té la composició següent:

- a) El president de la Generalitat, que el presideix i que pot delegar aquesta presidència en el conseller de la Presidència o en el vicepresident del Consell.
- b) El comissionat per a Actuacions Exteriors, que n'és el vicepresident.
- c) Fins a 12 representants dels departaments de la Generalitat que determini el Govern.
- d) Un representant del Consorci de Promoció Comercial de Catalunya (COPCA) i un representant del Consorci per a la Promoció Exterior de la Cultura (COPEC).

- e) 11 vocals en representació de les diferents comunitats catalanes d'arreu del món, els quals s'han de distribuir de la manera següent: cinc vocals en representació dels centres situats a Amèrica, quatre en representació dels d'Europa, un en representació dels d'Àfrica i Àsia, i un en representació dels d'Oceania.
- f) Un representant de cadascun dels grups parlamentaris del Parlament de Catalunya.
- g) Un representant de l'Institut d'Estudis Catalans.
- h) Un representant de la Institució de les Lletres Catalanes.
- i) Un representant de la Universitat Oberta de Catalunya.

Actua com a secretari del Consell de les Comunitats Catalanes el responsable dels casals catalans del Comissionat per a Actuacions Exteriors.

El Consell de les Comunitats Catalanes s'ha de reunir en sessió ordinària, almenys una vegada l'any. No obstant això, el president pot convocar els membres del consell a una reunió extraordinària sempre que ho estimi necessari o convenient i, en tot cas, a petició d'un nombre de vocals del consell que representin la majoria absoluta de membres. El consell estava adscrit al Departament de la Vicepresidència, mitjançant la Secretaria d'Affers Exteriors, Àrea de les Comunitats Catalanes de l'Exterior.

L'article 22 estableix que la Generalitat pot establir acords de cooperació, o bé convenis, amb els governs autònoms d'altres nacionalitats o regions, de conformitat amb l'establert per l'article 27 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, amb l'objectiu d'assessorar i assistir els membres de les comunitats catalanes. La Generalitat ha de vetllar, davant les autoritats pertinents, per tal d'arribar als acords que garanteixin l'ensenyament de la llengua catalana i en català a les escoles europees, per a l'educació dels fills i les filles del funcionariat internacional en les institucions i els organismes de la UE, amb la finalitat de garantir aquest dret als infants descendents del personal euro-funcionari català i d'arreu on ho demanin les comunitats.

La Generalitat pot sol·licitar al govern espanyol que faci i presenti, si escau, a les Corts Generals, per a llur autorització, els tractats o els convenis que permetin l'establiment de relacions culturals amb altres estats per tal de salvaguardar la cultura catalana i, particularment, la llengua catalana a l'exterior, d'acord amb l'article 27 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Pot sol·licitar, també, la celebració de tractats internacionals amb altres estats on hi hagi comunitats catalanes establertes, amb l'objectiu de donar-los l'assistència necessària, evitar la pèrdua o l'afebliment de llur vinculació amb Catalunya i, si s'escau, facilitar-los el dret al retorn.

A nivell estatal, l'aprovació de la Llei 40/2006, de l'Estatut de la Ciutadania Espanyola a l'Exterior, va establir un nou marc de col·laboració i coordinació entre l'Estat i les comunitats autònomes en matèria dels seus ciutadans a l'exterior i en les opcions de retorn. Paral·lelament, la Llei 52/2007, de la memòria històrica, va introduir canvis significatius en la normativa d'accés a la nacionalitat, incrementant considerablement el nombre de persones amb nacionalitat espanyola inscrits al cens d'espanyols residents a l'estranger (CERE), fet que ha incrementat considerablement el nombre de ciutadans de Catalunya residents a l'exterior.

Existia, també, la Federació Internacional d'Entitats Catalanes, a la qual s'hi podien federar els casals catalans i entitats catalanes de l'exterior que agrupaven les diferents comunitats catalanes de l'exterior. També en formaven part algunes entitats amb seu a Catalunya, però que treballaven en la promoció de la Catalunya exterior, com era el cas de l'Institut de Projecció Exterior de la Cultura Catalana (IPECC) o el Cercle d'Agermanament Occità-Català. En formaven part 63 entitats catalanes d'arreu del món.

Aquesta federació tenia el seu origen en la Federació d'Entitats Catalanes a l'Estranger, creada l'any 1966. Va ser molt activa en l'època de la resistència contra el règim franquista. Va formar part de l'Assemblea de Catalunya i va estar activa fins als anys 70 del s. XX. L'any 1994, la Generalitat va convocar la I Conferència Mundial d'Agrupacions Catalanes de l'Exterior, tenint continuïtat amb el Manifest de Buenos Aires de, 1996, durant la IV Trobada d'Entitats Catalanes del Con Sud d'Amèrica. Finalment, l'any 1996, es va constituir, a Tolosa de Llenguadoc, la Federació Internacional d'Entitats Catalanes.

### **5.5.2.- Les entitats catalanes en organismes internacionals**

El Govern de la Generalitat ha tingut, tradicionalment, la voluntat política de donar suport a les organitzacions catalanes que havien fet del procés d'internacionalització un dels eixos fonamentals de la seva actuació. Això es plasma en l'article 200 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya que deia que

*La Generalitat ha de donar suport a la internacionalització de les organitzacions socials, culturals i esportives de Catalunya i, si s'escau, a llur afiliació a les organitzacions internacionals afins.*

Tradicionalment, la majoria de les entitats internacionals s'organitzaven a partir de criteris geopolítics establerts pels estats-nació, que tenien el monopoli de les relacions internacionals i es movien per àmbits de influència política. L'alternativa, que va fer servir Catalunya, era aplicar altres criteris, en funció del sector de treball de cada organització: àmbit lingüístic, esportiu, cultural, científic, o altres. Aquest criteri es va veure afavorit pel fet que la globalització permetia treballar en temps real a persones i entitats allunyades per mitjà de les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC). Aquestes, ja no estaven en poder d'uns privilegiats, sinó a l'abast de les majories, promovent la multiplicitat d'agents



internacionals. La necessitat de nous mercats i de recursos va propiciar la ruptura del monopoli dels estat-nació en l'àmbit internacional i va incrementar les relacions privades alhora que va impulsar el sorgiment de diverses entitats polítiques, com eren els estats federals, les nacions sense estat, les regions i les ciutats. Es van crear bases noves que van permetre la intervenció directa de tots els sectors econòmics i socials en aparèixer nous actors polítics.

Per a la realització d'aquest increment quantitatiu de la internacionalització, va ser fonamental la recuperació de les llibertats individuals i dels drets fonamentals, alhora que es generalitzava el desenvolupament de les TIC. El procés democràtic després d'un llarg període de dictadura va permetre que s'incrementés considerablement el nombre d'organitzacions catalanes que actuaven en l'àmbit internacional. De fet, va haver un augment del 507% en relació amb el període franquista, continuant aquest increment durant el període dels governs del tripartit. A partir de l'any 2004, es van triplicar les afiliacions d'organitzacions catalanes a organitzacions internacionals.

La majoria de les organitzacions catalanes, per a assolir els seus objectius, necessitaven compartir-los amb altres organitzacions similars, a fi de contrastar la metodologia de treball, per a coordinar-se i tenir més força, per a incrementar la seva capacitat de influència, sorgint la necessitat de treballar en xarxa. La internacionalització era vista com un valor afegit de les organitzacions, un indicador de la qualitat i de la capacitat d'assolir els objectius propis. Era percebuda com el resultat d'un procés intern de replantejament de la mateixa organització en el marc de l'acompliment dels seus objectius.

La Generalitat de Catalunya, considerant que la internacionalització era un fenomen de interès públic, va prendre la decisió política d'avaluar, acompanyar, promoure i potenciar aquest procés. L'article 200 de l'estatut donava un mandat i reconeixia el valor objectiu d'aquest procés. En compliment d'aquest mandat, es va crear la Direcció General de Projecció Internacional d'Organitzacions Catalanes, situant-la orgànicament en l'àmbit de la Secretaria d'Afers Exteriors i Cooperació. La seva creació no tenia precedents en els organismes clàssics dels sistemes d'affers exteriors o internacionals d'altres governs. Aquesta actuació va donar significació política a la presència internacional de la societat civil catalana alhora que es feia visible el fet que una direcció general actuava internacionalment d'una manera indirecta, per mitjà de les organitzacions catalanes. El govern català impulsava, amb aquestes actuacions, el suport a les organitzacions catalanes, a la seva afiliació a les organitzacions internacionals afins, a la promoció de l'acreditació de les organitzacions catalanes en el sistema de Nacions Unides i en altres institucions multilaterals, el foment de l'organització de congressos i esdeveniments internacionals a Catalunya, el suport a la instauració de seus d'entitats internacionals i estatals a Catalunya i la promoció de representants catalans com a directius d'organitzacions internacionals. Aquestes actuacions tenien una estreta relació amb la participació de la societat civil en el disseny i l'execució de l'acció exterior i la promoció de la projecció internacional. Era fonamental establir un diàleg permanent entre govern i organitzacions catalanes, tenint la seva expressió en la institucionalització d'un Consell Nacional d'Internacionalització de la Societat Civil com a òrgan específic d'interlocució i col·laboració permanent, per a establir una mateixa direcció estratègica.

La projecció internacional de la societat civil es veia com un instrument de l'actuació exterior del govern, sense que això significués que tota la

projecció internacional esdevingués una acció del govern. Era necessari crear un consens estratègic amb la premissa de considerar la projecció internacional com a un valor en si mateix, en tant que esdevenia una plataforma de promoció de la imatge de Catalunya, de la seva marca i de les altres marques complementaries, de promoció de l'economia, de la cultura, de la societat de Catalunya. Les principals organitzacions catalanes<sup>167</sup> que actuaven en l'àmbit internacional eren:

## 1.- Fundació PuntCat

El 15 de desembre de 2005, la *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), l'organisme internacional que regula els dominis d'Internet, aprovava el primer domini lingüístic i cultural del món: el domini .cat. Demanar el primer domini representatiu d'una comunitat cultural a Internet no era fàcil. La tasca havia començat l'any 2001. L'obtenció d'aquest domini significava passar a formar part del *mainstream* tecnològic mundial en l'àmbit de internet, fent que "el domini lingüístic" fos referent i model a seguir en tot el món. Era un instrument per a la política lingüística, una oportunitat de negoci, un nou espai per reafirmar-se com a comunitat: un lloc amb enormes possibilitats.

Es va crear la Fundació PuntCat, encarregada de gestionar aquest domini, promovia activitats relacionades en la creació, gestió i control del registre del nom de domini .cat, amb el foment de l'ús de la llengua i la cultura catalana en l'àmbit d'Internet i de les TIC. Aquesta fundació era receptora de tecnologia i referent en l'àmbit internacional. Van formar part des de els seus inicis l'Institut d'Estudis Catalans, la Corporació Catalana de Radio i Televisió, el Capítol Català de la *Internet Society* –Isoc-Cat. La Fundació

---

<sup>167</sup> CAROD-ROVIRA, J. L.: *200 i +, la internacionalització de les entitats catalanes*. 563

PuntCat formava part de la ICANN, del CENTR (*Internet Country Code Top Level Domain Registries*), del *Generic Top Level Domain Registries Stakeholder Group* i de la *Latin American Caribbean TLD Association*.

## **2.- Justícia i Pau**

Es va crear el 29 de febrer de 1968 i es va dedicar a promoure la doctrina social de l'Església arran del Concili Vaticà II i va treballar en qüestions polítiques relacionades amb la violació dels drets humans durant el règim franquista. A partir de l'any 1982 va tenir un paper destacat en la campanya a favor de destinar el 0,7% del PIB a la cooperació al desenvolupament, segons les recomanacions les Nacions Unides. L'any 1983, va posar en marxa la campanya *Desarmament i Desenvolupament per la Pau* i el *Simposi Internacional Nord-Sud i Nosaltres*. L'any 1985 va impulsar el Fons Català de Cooperació al Desenvolupament. La campanya *Catalunya Solidaria* va ser promoguda per Justícia i Pau, juntament amb altres entitats l'any 1989. Va dur a terme actuacions internacionals per a assolir els drets humans arreu del món, especialment a El Salvador, Hondures, Nicaragua, Guatemala, Perú i el Líban. Va promoure l'Associació Catalana de Solidaritat i Ajuda als Refugiats (ACSAR) i va participar en el Programa per a la protecció del defensors de drets humans, promogut conjuntament per la Organització Mundial contra la Tortura (OMCT), la Federació Internacional de Drets Humans (FIDH) i Amnistia Internacional.

## **3.- Institut d'Estudis Catalans**

L'Institut d'Estudis Catalans va néixer l'any 1907, exercint d'acadèmia nacional de Catalunya, sota la direcció d'Enric Prat de la Riba. Era una època en què imperava el noucentisme, moviment cultural d'abast polític engegat sota la inspiració d'Eugeni d'Ors. En aquells moments es lluitava per la recuperació nacional, entenent que això s'havia de fer projectant-la

internacionalment, amb l'objectiu de situar la llengua i la cultura catalana al món. L'any 1922, l'Institut d'Estudis Catalans va formar part de la Unió Acadèmica Internacional (UAI), que era una federació d'acadèmies o grups d'aquestes d'àmbit nacional i entitats similars amb vocació de cooperar internacionalment. El seu objectiu era fomentar la cooperació de les acadèmies dedicades a les ciències filològiques, arqueològiques, històriques i a les ciències socials, morals i polítiques.

L'Institut d'Estudis Catalans era una acadèmia multidisciplinària que va posar en marxa diversos programes de recerca, entre els quals destacava el *Corpus dels Trobadors*, que aplegava professors i experts de prop de vint universitats d'arreu d'Europa. Comptava amb vint-i-vuit societats filials, algunes de més antigues que el propi Institut, cada una de les quals tenia presència en organismes internacionals.

Segons els seus estatuts tenia per objecte l'alta recerca científica, principalment, la de tots els elements de la cultura catalana així com la defensa de la llengua. Va dur a terme projectes d'alt nivell científic entre els quals estava el denominat *Dignitat de la persona humana*, que va donar lloc a trobades a Jerusalem, Rabat i Barcelona. També va organitzar, l'any 2011, un seminari sobre *Ciutats Mediterrànies: civilització i desenvolupament*.

#### **4.- Barcelona Centre de Disseny**

Barcelona ha estat, tradicionalment, un gran centre de creativitat i disseny, conferint una identitat reconeguda internacionalment. Havia una excel·lent oferta d'empreses de serveis de disseny que donava l'oportunitat d'incidir en l'economia del coneixement com a element diferenciador per a la competitivitat, la innovació i la internacionalització de les empreses. L'esclat d'aquest sector es va produir als anys 80 del s. XX, però no seria

fins els Jocs Olímpics de 1992 quan el disseny català no es va donar a conèixer en profunditat arreu del món. En aquells moments, Barcelona era considerada, segons l'estudi *European Cities & Regions of the Future 2010/11*, com la cinquena millor ciutat europea i la millor del sud d'Europa. Era considerada la ciutat ideal per a establir una empresa internacional i el sector del disseny català, en tots els seus àmbits, era associat a la creativitat i un valor de la Mediterrània.

La convergència d'aquests elements va fer possible la constitució de Barcelona Centre de Disseny (BCD), entitat que aplegava més de 30 empreses del sector del disseny i les assessorava en els processos d'internacionalització. Es va aconseguir construir una marca de valor, el segell *Dissenyat a Barcelona*, que aplegava el projecte BCN Design Export, l'objectiu del qual era la promoció d'aquesta marca, dels seus professionals i de les empreses arreu del món i molt especialment a l'Inno Design Tech Expo (IDT Expo) de Hong Kong. Barcelona Centre de Disseny era membre del *Bureau of European Design Associations* (BEDA) des de l'any 2002, entitat formada per més de 40 membres de 23 països europeus, essent un dels seus objectius posicionar el disseny com una de les prioritats de l'aleshores Comunitat Europea, en l'àmbit de la innovació.

## **5.- Centre UNESCO de Catalunya**

El centre UNESCO de Catalunya era una entitat que gaudia d'estatuts de tipus especial del Consell Econòmic i Social de les Nacions Unides (ECOSOC). Era, aleshores, una entitat que treballava en el camp de la diversitat cultural i els drets humans. En aquest camp, va promoure la relació entre immigració i seguretat, desenvolupant una important tasca de formació en diversitat cultural dels cossos de seguretat. L'expertesa en aquesta àrea el va dur a participar en xarxes internacionals que promovien la constitució d'instruments normatius internacionals sobre la matèria, com

la *Carta de Rotterdam* i l'assessorament a ciutats europees com Gant o Toulouse.

Conjuntament amb altres entitats, com l'associació AUDIR, es va especialitzar en el diàleg inter-religiós des d'una perspectiva comunitària innovadora que incorporava la laïcitat com a principi fonamental per a aquest diàleg. En aquest àmbit, va participar en la coordinació de la Xarxa Internacional de Mediació i Religió en Zones Urbanes de la UNESCO, que aplegava organitzacions dedicades al diàleg inter-religiós de tot el món.

Van esdevenir especialistes, juntament amb Linguapax, en la relació entre diversitat lingüística i cultura de la pau, gestionant una xarxa de delegacions d'aquesta entitat a cada continent (Canadà, Mèxic, Euskadi, Hongria, Kalmúkia, Japó, Indonèsia, Nova Caledònia, Camerun, Algèria). Igualment, es van especialitzar en la cooperació educativa, contribuint a relacionar educació, cultura de la pau i convivència; promovent una campanya de suport a l'educació a la franja de Gaza; la coordinació del Programa Mediterrani occidental (PMO) de la UNESCO, que implicava accions d'intercanvi i formació entre alumnat i professors de deu estats; i la participació en el programa de formació de 500 joves que actuaven com a emprenedors socials (Programa DIVERMED).

El Centre UNESCO de Catalunya, amb tots aquests programes, i d'altres, era un referent dins de la UNESCO com exemple de potencial de la societat civil per a desplegar l'ideari i els programes de l'organització, actuant sempre des d'aquesta doble vessant, local-global.

## **6.- Fundació Pere Tarrés**

La Fundació Pere Tarrés va néixer com a promotora de l'educació en el lleure, però va anant entrant en altres àmbits com el de la formació

universitària en educació social i treball social. El fet d'haver estat constituïda a Barcelona, partint d'un model educatiu propi que tenia referents a altres països, però no una federació internacional d'organitzacions homòlogues, feia que tota la vinculació internacional s'havia de fer pel impuls propi.

El model de centre d'esplai que federava la fundació tenia els seus orígens a les colònies de vacances a Suïssa, a la zona industrial de Zuric. Aquesta iniciativa europea de les colònies, molt estesa a Catalunya abans de la Guerra Civil, es reprèn de forma atomitzada en diverses parròquies en ser prohibida pel règim franquista. Aquests grups es federen en l'entorn de Càrites Diocesana i donen lloc a la constitució de la Fundació Pere Tarrés, un cop passada la transició. En l'àmbit català, la fundació s'integra en la Coordinació Catalana de Colònies, Casals i Clubs d'Esplai, entitat des de la qual es van aconseguir algunes vinculacions internacionals. Es relacionava amb la Federació Internacional de Moviments d'Acció Catòlica Parroquial (FIMCAP), amb el *Bureau International Catholique de l'Enfance* (BICE) i la Unió Francesa de Centres de Vacances i Lleure (UFCV). Era, a més, titular d'un centre amb 600 alumnes de grau i 500 de postgrau i màsters. En l'àmbit europeu promovia la participació en el programa ERASMUS i l'intercanvi de professors i alumnes amb universitats de Sud-Amèrica.

Promovia, alhora, projectes com el TRANSPRAC (*Transatlantic Alliance for Creating a New Social Services Practice Model*), que era un projecte aprovat dins del programa *EU/US Cooperation Program in Higher Education and Vocational Education and Training*, finançat pel Departament d'Ensenyament del Govern dels Estats Units i per la UE. També participava en programes com el *Crossworker* (Programa Leonardo), que treballava amb joves en risc d'exclusió social; el Programa GRUNDTVIG,



en mediació comunitària en l'àmbit europeu i en el CONRED, que era una comunitat virtual contra la violència exercida sobre nens i adolescents immigrants sense xarxa.

## **7.- Lliga per a la Defensa del Patrimoni Natural**

La Lliga per a la Defensa del Patrimoni Natural (DEPANA) treballava des de feia mes de trenta anys en l'àmbit del medi ambient, més concretament, en la conservació de la natura. Disposava d'un grau de coneixement del territori exhaustiu, dels seus valors naturals, dels processos ecològics i de les característiques culturals i socioeconòmiques de la gent que hi vivia. Era un àmbit clarament universalista, on les fronteres no existien i els problemes s'estenien més enllà de l'àmbit competencial de qualsevol administració pública.

Aleshores, era difícil parlar de processos d'internacionalització en entitats de conservació de la natura, atès que majoritàriament eren petites i amb pocs recursos. Més aviat, ens trobàvem davant d'una suma de processos independents que, sorgint d'objectius puntuals diversos, van tenir un paper rellevant en l'esfera internacional. No obstant això, l'any 1979, la DEPANA i el Servei de Parcs de la Diputació de Barcelona esdevenien les primeres entitats de l'estat en formar part de la Unió Internacional per a la Conservació de la Natura (UICN). La DEPANA formava part del Consell Ibèric per a la Defensa de la Natura (CIDN), que aglutinava entitats equivalents d'Espanya i Portugal. També formava part del Consell Internacional d'Associacions per a la Protecció dels Pirineus, juntament amb entitats espanyoles, franceses i andorranes i era membre de la *European Environmental Bureau* (EEB), que tenia per finalitat incidir en les polítiques de la UE. També era membre d'*Eurosite*, una de les xarxes europees de gestors d'espais naturals.

En l'àmbit de la Mediterrània, va treballar en projectes conjunts amb institucions d'altres països; com el *Conservatoire du Littoral*, a França i el WWF, a Itàlia. Es va incorporar a MedPAN, una xarxa de gestors i promotors d'àrees marines protegides de la Mediterrània i va impulsar la celebració a Catalunya el IV Congrés Mundial de la Natura, en què van participar més de 8.000 persones.

## **8.- Federació Catalana del Voluntariat Social**

La Federació Catalana del Voluntariat Social (FCVS) es va fundar l'any 1989 al voltant de 45 entitats constituïdes en plataforma de segon nivell al servei del voluntariat social de Catalunya. Tenia 280 seus fundacionals a tot el territori català i la missió de promocionar i fomentar el reconeixement del voluntariat social com a agent protagonista de l'acció entre els més desafavorits. Treballava per a sensibilitzar a la població sobre el voluntariat social com a espai d'atenció del conjunt de necessitats i dèficits comunitaris i per a fomentar els serveis en xarxa orientats a les demandes de les entitats, comptant amb la seva participació i sumant sinèrgies amb totes elles. Els valors que els inspiraven eren la justícia social, la participació comunitària, l'acció gratuïta, la xarxa transformadora, la complementarietat i el voluntariat com a agent promotor de canvis.

En l'àmbit internacional, formava part del Centre Europeu de Voluntariat (CEV), que aglutinava 74 membres, de 28 països. Formava part del Pacte Mundial de Nacions Unides, iniciativa impulsada per les Nacions Unides amb l'objectiu d'implantar deu principis bàsics de conducta i acció en matèria de drets humans, treball, medi ambient i lluita contra la corrupció en l'estratègia i les operacions diàries de les empreses i organitzacions.

Va participar en projectes com el VITE, d'intercanvi de formadors sènior; el projecte europeu FALCIEC, centrat en l'aprenentatge familiar com a

compromís per a millorar les competències clau i el nivell educatiu de la comunitat i va assessorar al Centre de Voluntariat de Dinamarca, que treballava en el voluntariat hospitalari.

## **9.- Federació d'Organitzacions Catalanes Internacionalment Reconegudes**

En el moment de la transició, era quasi impensable concebre una política exterior catalana. Això no obstant, el panorama polític havia canviat enormement i va afavorir la participació de l'associacionisme en la vida democràtica alhora que augmentava la creació de xarxes formades per associacions que van contribuir al reforçament de la consciència global. Les entitats catalanes no tenien l'aixopluc de l'estat en tota la seva intensitat, per la qual cosa van haver d'organitzar-se dins de les xarxes internacionals utilitzant les escletxes d'aquestes organitzacions. Aquesta va ser una manera de facilitar la representació de les nacions sense estat arreu del món.

Llavors, més de dues-centes associacions catalanes internacionalment reconegudes i una quarantena de catalans i catalanes formaven part de les juntes directives de les branques internacionals de les organitzacions que representaven. Aquesta presència internacional de les associacions afavoria la projecció de Catalunya a l'exterior mentre permetia l'establiment de llaços estables i profunds amb els seus homòlegs internacionals, promovia la creació d'una ciutadania global i facilitava la relació entre cultures i el foment de la pau.

Moltes de les associacions catalanes consideraven que les relacions entre territoris eren, alhora, un dret i un deure. Era un dret perquè qualsevol entitat catalana impulsada per agents de la societat civil podia tenir la voluntat d'afavorir les relacions internacionals del seu país, per mitjà de la

diplomàcia pública, la desenvolupada amb independència de les relacions governamentals. Eren un deure perquè l'acció exterior de qualsevol país no es podia limitar a l'activitat sorgida del propi govern, sinó que era necessària la participació activa i el lideratge de les entitats i organitzacions no governamentals.

En aquest marc conceptual, l'any 1995, va néixer la Federació d'Organitzacions Catalanes Internacionalment Reconegudes. El punt de partida va ser l'acord entre diverses associacions catalanes interessades en el foment de la seva presència internacional i, globalment, en Catalunya com a país. Aquest objectiu fundacional es va anar ampliant amb els anys, per passar a ser una plataforma que aplegava a totes aquelles entitats que tenien reconeixement internacional i que actuaven a l'exterior. És a dir, la Federació d'Organitzacions Catalanes Internacionalment Reconegudes era una entitat de segon nivell que aplegava associacions sense ànim de lucre, amb àmbits d'actuació divers, però amb un denominador comú: la consciència de la rellevància de la projecció internacional. Era una federació prestadora de serveis i un centre d'estudis que fomentava la internacionalització de l'associacionisme català, alhora que oferia eines i productes concrets a totes les entitats afiliades i construïa discurs sobre diplomàcia pública, volent ser la veu real d'aquelles entitats que actuaven a l'exterior, fent visible la seva tasca.

Venia desenvolupant actuacions per a fomentar l'excel·lència, fent un important esforç en la formació, per a impulsar la presència catalana en els òrgans de govern de les branques internacionals corresponents amb l'objectiu de poder influir en les polítiques desenvolupades des d'aquestes organitzacions per a fer una observació continuada de la projecció internacional catalana, per a crear lligams profunds amb altres agents que actuen cap a l'exterior, com eren el govern, les universitats, les empreses

i les persones individuals i per a definir la marca Catalunya a fi que tingués un reconeixement mundial.

### **5.5.3.- Les Escoles de Negoci**

Catalunya aplega tres de les escoles de negoci més prestigioses d'Europa, segons el *Financial Times*, que elabora la llista dels 25 millors centres. S'ha basat en el nombre de programes educatius i en el salari dels alumnes tres anys després d'haver-se graduat. A la llista hi ha ESADE, IESE i EADA, que formen alts directius i empresaris a Barcelona des de finals dels anys 50. Les dues primeres, habitualment situades entre les considerades com les 10 millors d'Europa, es van crear a l'empara d'institucions religioses, i l'EADA va néixer a partir d'una iniciativa empresarial. Entre el 50 i el 80% dels estudiants d'aquestes escoles són estrangers.

Les escoles de negocis han estat, des dels seus inicis, un clúster de formació de directius, fent visible Barcelona i Catalunya arreu del món. Són escoles globals que afavoreixen la internacionalització de Catalunya, sent una part molt important de la diplomàcia pública de Catalunya. La gran participació d'alumnes de fora de Catalunya fa que es creïn contactes entre professionals del món empresarial que ocupen càrrecs de responsabilitat en els seus respectius països. Al mateix temps, l'estada d'aquests alumnes a Catalunya, fa que siguin coneixedors, de primera mà, de la realitat catalana i la traslladin als seus països.

#### **1.- L'Escola Superior d'Administració i Direcció d'Empreses (ESADE)**

L'Escola Superior d'Administració i Direcció d'Empreses (ESADE) es va fundar l'any 1958, a Barcelona, pels Jesuïtes. Està reconeguda com una de les millors escoles de negocis del món. Compta amb quatre campus; a Barcelona, Sant Cugat, Madrid i Buenos Aires, el primer dels quals forma

part de la Universitat Ramon Llull, impartint ensenyaments d'Administració i Direcció d'Empreses i Dret.

Els jesuïtes van veure l'oportunitat de crear una escola superior que formés professionals per al bon funcionament de l'economia, aprofitant la sortida de l'autarquia que havia causat el franquisme durant la dècada del 1940 al 1950. La seva biblioteca és centre de documentació i de recerca de la UNESCO i, l'any 1988, ESADE fou guardonada amb la Creu de Sant Jordi concedida per la Generalitat de Catalunya.

L'any 2000, l'escola va obrir el seu campus a Madrid i, el 2003, a Buenos Aires. L'any 2009 inaugurà un altre a Sant Cugat del Vallès on hi ha l'edifici ESADE CREAPOLIS, seu d'empreses dedicades a la innovació, on funciona una residència universitària per a estudiants internacionals. Té més de 13.000 estudiants entre les seves diverses seus. L'escola ofereix formació executiva i programes de *Master in Business Administration* (MBA) amb els programes de l'escola de negocis, així com carreres de grau i postgrau i doctorat en Administració de Negocis i en Dret en les facultats universitàries d'ESADE federades a la Universitat Ramon Llull. ESADE proporciona una àmplia gamma de programes que abasteixen les necessitats de grups diversos i ha signat acords de col·laboració amb més de 100 universitats d'arreu del món.

L'any 2006, ESADE va ser considerada pel *Wall Street Journal* com la millor escola de negocis internacional, i el *Financial Times* va situar el seu *Master of Management* i el seu programa MBA sisè i vuitè d'Europa, respectivament, i el MBA entre els trenta millors del món. Així mateix, la revista *Business Week* va considerar el programa MBA d'ESADE com un dels deu millors del món, el quart d'Europa i el primer dels països de parla hispana.

L'any 2009, es va crear ESADE Creapolis, que és un parc empresarial que promou l'acceleració de la innovació en les empreses així com la seva interacció entre l'escola de negocis, el món empresarial i diferents xarxes de coneixement i innovació, per a detectar oportunitats de mercat i impulsar el seu desenvolupament i comercialització. Més tard, ESADE Creapolis entraria a formar part de la xarxa d'acceleradores *Nova Empresa Catalonia*, impulsada per ACCIÓ (Agència per a la competitivitat de l'empresa), que proporciona assessorament, formació, 'networking' i suport en la recerca de finançament a les empreses participants.

La comunitat d'antics alumnes d'ESADE està integrada per 42.000 persones de 105 nacionalitats, segons dades de l'any 2010. D'aquests, més de 7.500 resideixen en 114 països diferents, on molts ocupen llocs de responsabilitat en missions internacionals d'empreses i organitzacions. Quinze països superen el centenar d'antics alumnes, incloent Espanya, Estats Units, França, Alemanya, el Canadà, Itàlia, Xile, Noruega, Mèxic, Suïssa, Bèlgica, el Regne Unit, Andorra, els Països Baixos, el Brasil, Suècia i l'Argentina.

## **2.- IESE Business School**

IESE Business School es va fundar l'any 1958 com Institut d'Estudis Superiors de l'Empresa (IESE). És una escola de postgrau en direcció d'empreses de la universitat de Navarra, amb campus a Barcelona i a Madrid i seus a Nova York, Munic i Sao Paulo. És una iniciativa corporativa de la Prelatura de l'Opus Dei.

Es una de les escoles de negocis més important del món, reconeguda pels seus programes per a executius (*Executive Education*), pel seu programa MBA, pels seus programes de professors de *management*, el doctorat en

*Administración de Empresas* (PhD) i els programes dissenyats per a les necessitats d'empreses concretes (*Custom Programs*). Des de l'any 1963, existeix el Comitè Harvard-IESE-IPADE, format per professors de les tres institucions per a la millora continuada de la formació d'alts directius empresarials.

Segons la pròpia escola, té més de 41.000 antics alumnes que treballen en més de 120 països. Compta amb la triple acreditació de la *Association to Advance Collegiate Schools of Business* (AACSB); de la *Association of MBAs* (AMBA) i del *European Quality Improvement System* (EQUIS), que reconeixen la qualitat dels seus programes de formació a nivell internacional.

### **3.- EADA**

L'EADA va ser fundada l'any 1957. És una institució independent, sense ànim de lucre. Està dedicada a la formació de directius i a la realització de programes de formació per a la comunitat empresarial, per donar resposta a les necessitats del món corporatiu, implicant els participants en els programes, perquè siguin protagonistes del seu propi procés de desenvolupament professional. Compta amb més de 350 empreses associades i més de 120.000 participants, procedents de més de 40 països. Els seus objectius són formar les persones perquè puguin contribuir a fer que les organitzacions siguin més eficaces i eficients i dissenyar plans de formació orientats al desenvolupament dels coneixements, les habilitats i les actituds dels individus.

#### **5.5.4.- Les universitats catalanes**

Les universitats catalanes han tingut un objectiu molt clar: posar el coneixement al servei de la societat per a contribuir al desenvolupament



social i econòmic del seu entorn, context que s'ha transformat amb el pas del temps. Les universitats catalanes ocupen llocs destacats en el rànquings internacionals de les millors universitats del món.

Els canvis socials i culturals van obrir les portes d'un nou marc i van fer d'Europa un espai d'interacció obligat per a estudiants i futurs treballadors. Les universitats han de formar professionals sota els plantejaments d'harmonització europea, aspecte clau per a obrir portes en un món laboral sense fronteres. Tot això es feia a través d'una oferta de formació completa, amb els estudis de grau i màsters (gran part d'interuniversitaris), un ampli programa de doctorat i una àgil programació de formació permanent per a acompanyar els professionals en l'actualització constant de coneixements i millora de les seves capacitats.

Tradicionalment, han desenvolupat una intensa activitat internacional. Una de les activitats més importants va ser la de la mobilitat d'estudiants graduats, per sobre de la mitjana espanyola, que van fer una estada acadèmica a l'estranger. La majoria van optar per Europa i pel Programa Erasmus, en el marc del Programa d'Aprenentatge Permanent, que aportava ajuts i recursos per a impulsar activitats relacionades amb la mobilitat d'estudiants per a estudis i pràctiques. També va ser molt destacada la mobilitat del personal docent. No obstant el volum d'estudiants que es movien dins de les fronteres europees, cada vegada més s'acollien a l'opció dels convenis bilaterals, amb noves universitats de destinació en països d'interès estratègic. En aquest sentit era destacable el Programa d'Estudis per a Estrangers, que facilitava l'intercanvi amb universitats nord-americanes de prestigi, alhora que proposava una oferta específica però integradora per als estudiants que arribaven a aquestes universitats. En paral·lel, es promovia la participació en projectes i xarxes europees internacionals, en benefici d'una major visibilitat i projecció

institucional, així com en la recerca d'oportunitats per a l'intercanvi i la col·laboració mútua, cosa que permetia la participació en fòrums d'educació internacional, com la *European University Association* (EUA), la *European Association for International Education* (EAIE) o el *Forum on Education Educators*, consolidant la presència universitària catalana a tres regions de referència: Europa, Amèrica del Nord i Amèrica Llatina. També es van realitzar importants activitats a Àsia.

En l'àmbit català, les universitats treballaven conjuntament en el marc de l'Associació Catalana d'Universitats Públiques (ACUP) i del Consorci Interuniversitari de Catalunya (CIC) per tal de definir una estratègia conjunta en l'àmbit internacional que posicionés Catalunya i el seu sistema universitari com a referència d'educació superior a Europa. Igualment, es va crear un grup de treball entre les Universitats Pompeu Fabra, Barcelona, l'AGAUR i *Talencia*, com a interlocutors amb la subdelegació del govern i altres agents per tal de facilitar els tràmits d'estrangeria al col·lectiu d'estudiants i professors internacionals. De la mateixa manera, a través del consorci del *Barcelona Centre Universitari*, es garantia una acció i uns serveis comuns d'acollida a la ciutat per a la comunitat universitària internacional. Alhora, participaven en consorcis amb altres universitats d'arreu del món. També destacaven els diferents els programes d'estudis per a estrangers que van acollir a Catalunya nombrosos estudiants d'arreu el món, així com les nombroses visites rebudes d'universitats de tots els continents i la participació en nombroses missions a altres països. Igualment, professorat i alumnat van assistir a seminaris i trobades a Catalunya i a fora del territori català.

Es van realitzar nombroses activitats de recerca i investigació conjunta entre universitats catalanes i d'arreu del món i es van signar diversos convenis de col·laboració per portar a terme totes aquestes activitats. Cal

destacar, en l'àmbit internacional, el paper del Campus d'Excel·lència Internacional Catalunya Sud (CEICS), que era la consolidació de l'agregació estratègica de les entitats i estructures de docència, recerca i transferència de coneixement i el sector productiu del sud de Catalunya amb l'objectiu d'esdevenir un referent internacional en els àmbits de la química i l'energia, la nutrició i la salut, el turisme, l'enologia i el patrimoni i la cultura.

L'agregació, impulsada per la Universitat Rovira i Virgili (URV), ha permès, des del 2001, articular una xarxa de centres de recerca, centres tecnològics i institucions del sector assistencial i productiu. El CEICS oferia una oportunitat única, perquè el territori esdevingui una regió del coneixement on s'oferís formació de reconegut prestigi, amb una incidència especial en els estudis de postgrau dels àmbits prioritaris, o es produís una investigació d'excel·lència i on les empreses fessin lligams, fossin més competitives i s'establissin en un entorn especialitzat en els cinc àmbits de referència. El projecte Campus d'Excel·lència Internacional Catalunya Sud va obtenir la menció de CEI d'àmbit regional europeu en la convocatòria 2010 del Campus d'Excel·lència Internacional del Ministeri d'Educació.

En l'àmbit universitari es de destacar la Xarxa Vives d'Universitats. És una associació sense ànim de lucre de institucions acadèmiques dels territoris de parla catalana, amb vincles històrics, culturals i lingüístics. L'any 2004 va rebre la Creu de Sant Jordi que atorga la Generalitat de Catalunya, «en reconeixement al seu paper rellevant en la recuperació, en l'àmbit acadèmic, d'uns lligams històrics, culturals i lingüístics que són garantia del nostre futur».

Es va crear l'any 1994 a Morella i llavors rebia el nom d'Institut Joan Lluís Vives en honor a aquest humanista valencià. Estava integrada en els seus inicis per 13 universitats públiques i privades. Posteriorment s'anirien incorporant universitats d'altres països, fins a arribar a les 21 universitats, que conformen una xarxa internacional integrada per representants de quatre estats europeus: Andorra, Espanya, França i Itàlia.

Aplega un col·lectiu d'aproximadament mig milió de persones, entre estudiants, professorat i personal d'administració i serveis. En la xarxa s'imparteixen més de 1.400 titulacions en els camps de Belles Arts, Humanitats, Ciències Socials, Ciències de l'Educació, Ciències Experimentals i Mediambientals, Ciències de la Salut, Arquitectura, Enginyeria i Educació Física.

Els seus òrgans són el Consell General, la Presidència, la Comissió Permanent, la Secretaria Executiva i les comissions i grups de treball. Es regula per un sistema democràtic que respecta l'equitat entre totes les universitats. Tots els òrgans de govern i les comissions de la institució tenen 21 membres, un per cada universitat associada. La Presidència de la Xarxa és semestral i rotatòria entre totes les universitats membres i l'òrgan suprem és el Consell General, compost pels 21 rectors. La Comissió Permanent, integrada per vicectors, és l'òrgan de gestió ordinària de la institució. Les comissions (Llengua, Comunicació i Publicacions, i Relacions Internacionals i Cooperació) organitzen la prestació de serveis i el desenvolupament d'activitats. Els grups de treball són equips de caràcter específic que duen a terme projectes concrets.

En l'àmbit internacional participa en el Programa Algèria Universitats, que és un programa de cooperació al desenvolupament que va ser impulsat l'any 2007 per la Xarxa Vives i la Conferència Regional

d'Universitats de l'Oest d'Algèria, amb l'objectiu d'afavorir la integració i el reconeixement del sistema universitari algerià dins l'arc mediterrani, alhora que potenciar-lo com a referent en educació superior. Un total de 34 institucions d'educació superior desenvolupen conjuntament accions de formació, recerca i sensibilització.

La Xarxa Vives també forma part de la Xarxa Universitària Pirineus-Mediterrània, creada al juliol de 2005 en el marc de l'Euroregió Pirineus-Mediterrània, exercint les funcions de la secretaria general. També és membre del Fòrum Permanent d'Universitats Euromed i de l'Associació Europea d'Universitats.

## **5.6.- COMPETÈNCIES D'ALTRES DEPARTAMENTS EN MATÈRIA D'ACCIÓ EXTERIOR**

L'estructura institucional preveia un repartiment de competències amb la titularitat de la Secretaria per a la Unió Europea per a Presidència i la de la Secretaria d'Afers Exteriors per a Vicepresidència. Això no obstant, des de els diversos departaments de la Generalitat es van desenvolupar actuacions que reforçaven l'actuació exterior del govern de la Generalitat. Les conselleries més actives en aquest àmbit van ser les de Comerç, Turisme i Consum; d'Innovació, Universitats i Empresa i de Cultura. Les dues primeres estaven en mans d'ERC i la tercera en les del PSC.

### **5.6.1.- La Conselleria de Comerç, Turisme i Consum**

La Conselleria de Comerç, Turisme i Consum, en mans d'ERC, va desplegar diverses activitats entre les quals destacava les que es van fer en el camp del Turisme, impulsant el primer *Pla Estratègic de Turisme de Catalunya 2005-2010*. Es va impulsar, també, la llei de creació de

l'Agència Catalana de Turisme i el seu desplegament corresponent es promogueren les marques turístiques catalanes, es va elaborar i desplegar el *Pla de màrqueting de Turisme de Catalunya* i el *Pla de promoció del Turisme interior*, es va promoure el foment de destinacions turístiques i la recerca aplicada i la tecnologia turística, es va augmentar la presència internacional de la Generalitat per a millorar la globalització, es va incrementar el nombre de delegacions de l'Agència Catalana de Turisme, creada en aquella legislatura, i es van executar els plans estratègic d'internacionalització 2005-2008 i 2009-2012.

En el camp del comerç, es va crear el Consorci de Comerç i, en el camp de l'empresa i la indústria, es va posar en marxa un pla interdepartamental de suport a les microempreses. Es van elaborar plans estratègics sectorials per àrees geogràfiques, es va donar suport a la creació i consolidació de nous clústers es van impulsar programes i línies de suport financer per a facilitar el seu creixement, es va elaborar la Llei d'Indústria i es va promoure la creació de l'agència ACCIÓ com a fusió del CIDEM i COPCA per a millorar la prestació de serveis a l'empresa.

### **El Pla Estratègic de Turisme de Catalunya 2005-2010**

Catalunya era una de les principals potències turístiques del món. L'activitat turística tenia una gran importància tant des de la vessant econòmica com social, cultural i ambiental. El caràcter transversal d'aquesta activitat feia que afectés a una diversitat d'actors, territoris i agents, fent que el turisme necessités d'un tractament diferencial en relació a altres productes o indústries. Al mateix temps, l'activitat turística era altament competitiva, atès que el comportament de la demanda era cada vegada més dinàmic. Això feia necessari que la Generalitat potencies i coordinés la promoció turística de Catalunya, portada a terme pel conjunt

dels ens públics i privats que actuaven en aquest camp i l'exercici de l'activitat de foment dirigida a assolir un model coherent<sup>168</sup>.

El Govern es plantejava el paper del sector públic i del sector privat en les activitats de promoció turística. En el model tradicional el sector públic assumia la major part del finançament i, en conseqüència, de la gestió, era el model del Consorci Turisme de Catalunya. No obstant això, les circumstàncies aconsellaven promoure un nou model que fomentés una major participació del sector privat sense oblidar el paper de garants de l'interès general que corresponia a l'administració pública.

Tenint present aquest context, especialment en compliment de l'Acord per a la Internacionalització i del punt segon del Pacte del Tinell, es va desenvolupar per primera vegada El *Pla Estratègic de Turisme de Catalunya 2005-2010* (PETC), que havia de permetre a Catalunya:

- Conèixer la realitat existent.
- Identificar les fortaleeses i les febleses.
- Incorporar els elements diferenciadors de Catalunya quant a l'oferta i a la política turístiques.
- Establir prioritats, marcar les directrius i definir els objectius bàsics per poder fer front als reptes de futur.
- Generar un pla d'acció operatiu que havia de integrar i coordinar les actuacions a efectuar.

El Pla Estratègic de Turisme de Catalunya havia de servir a:

- El Govern de la Generalitat, com a instrument de coordinació i de govern.
- El sector públic, per a oferir formules de cooperació i optimització de l'ús dels recursos.
- El sector privat, com a marc de referència per prendre decisions.

---

<sup>168</sup> Preàmbul de la Llei 15/2007, de 5 de desembre de l'Agència Catalana de Turisme.  
583

Es tractava d'un document obert, atès que amb la presentació no es tancava el projecte, sinó que s'obria una fase nova. Constituïa la primera acció de planificació estratègica del turisme a Catalunya realitzada des de l'administració turística, encara que hi havia alguns antecedents parcials, com els Congressos de Turisme a Catalunya i el Llibre Blanc. Oferia, com a particularitat, una visió territorial, juntament amb la visió sectorial turística, considerant de forma prioritària el territori.

El Pla Estratègic de Turisme de Catalunya necessitava del compromís de diversos agents públics i privats, sent un veritable full de ruta per al sector turístic. Els criteris inspiradors eren sostenibilitat, identitat cultural, qualitat, innovació, orientació a la demanda, competitivitat, turisme al servei del ciutadà, equilibri territorial, desestacionalització i col·laboració, cooperació i coordinació. S'estructurava en tres grans apartats; anàlisi, diagnosi i objectius; que generaven programes d'actuació i accions específiques. Complementàriament, el pla comptava amb una avaluació ambiental estratègica.

El procés de treball tenia dues etapes: anàlisi dels elements que actuaven i influïen en l'activitat turística i diagnosi amb propostes d'actuació que havien d'establir les línies estratègiques amb dues visions complementaries: la territorial i la sectorial. El procés d'elaboració del PETC va comptar amb un ampli procés participatiu:

- 12 experts, agrupats en dos comissions: acadèmica i empresarial.
- 13 taules rodones, amb la participació de més de 250 agents i representants sectorials públics i privats.
- 500 entrevistes telefòniques a 400 turistes, 50 agents de viatges, 50 operadors turístics estrangers i 50 entrevistes personals a alumnes d'escoles de turisme
- 500 enquestes adreçades a operadors turístics i a administracions turístiques.



Es va fer una diagnosi de la situació que hi havia a partir de l'anàlisi del marc competitiu del turisme a Catalunya i de la identificació de les debilitats, amenaces, fortaleses i oportunitats, organitzat en tres grans blocs: gestió i activitats turístiques, promoció i territori i societat. A partir de la diagnosi, es van definir la missió, la visió i els objectius i, en conseqüència, es van generar els programes d'actuació. Es van establir deu objectius desglossats en quaranta sub-objectius i quaranta accions agrupades en deu programes. És a dir, el pla havia d'establir les bases de futur del model turístic de Catalunya i fixar un marc de referència per als sectors públic i privat. Vers la visió global del model turístic, el pla es basava en sis elements:

- La consideració de Catalunya com a destinació turística integral.
- El desenvolupament i la consolidació d'una oferta turística diferenciada.
- L'optimització i l'increment de l'oferta mitjançant la millora de la qualitat, la diversificació i l'ordenació del producte.
- La coresponsabilitat pública i privada.
- La sostenibilitat com a eix vertebrador i el respecte al paisatge i els recursos naturals i patrimonials tangibles i intangibles
- El reconeixement i la valoració del turisme i la sensibilització de la societat sobre el fet turístic.

El Pla tenia deu objectius genèrics i 40 d'específics:

- Millorar la gestió integral del turisme per tal de consolidar el posicionament turístic de Catalunya i augmentar els ingressos per turista.
- Ordenar i integrar el desenvolupament turístic d'acord amb les capacitats, les potencialitats i la planificació del territori.
- Incrementar la competitivitat del sector turístic mitjançant la millora de la qualitat i la innovació tecnològica.
- Augmentar la qualitat i la diversitat de l'oferta turística mitjançant la millora continuada, la reinversió, la consolidació i diversificació de productes i una política integral de promoció.

- Posicionar Catalunya com una marca turística que fos reconeguda i valorada pels seus valors específics i singulars.
- Potenciar la qualitat de la formació especialitzada i la seva adaptació al mercat, tot fomentant la qualitat dels llocs de treball del sector.
- Impulsar un model de turisme que fos ambientalment sostenible.
- Fomentar la consciència que el turisme era un factor que contribuïa a endreçar el territori i beneficiava la població resident i els sectors complementaris.
- Generar noves fórmules per atendre les necessitats de finançament pròpies de les destinacions turístiques.
- Adequar el marc normatiu a les necessitats actuals i futures del sector per a garantir la seva eficiència.

La proposta d'objectius es desenvolupava en 10 programes d'actuació:

1. Territori, paisatge i societat.
2. Foment i integració de productes turístics.
3. Identificació i potenciació dels trets diferencials de l'oferta turística catalana.
4. Màrqueting i promoció.
5. Modernització i millora de la informació turística.
6. Qualitat.
7. Formació i recursos humans en turisme.
8. Recerca aplicada, tecnologia i innovació.
9. Enfortiment institucional i sectorial i marc normatiu.
10. Comunicació i sensibilització.

### **5.6.2.- La Conselleria d'Innovació, Universitats i Empresa**

L'Espai Europeu d'Educació Superior (EEES) era un dels principals reptes que tenia el sistema universitari a tota Europa i, també, a Catalunya. Va ser un procés difícil, atès que va ser contestat per alumnes i professors que, a més, a l'estat espanyol presentava un considerable retard. L'any 2007, també es va definir el mapa universitari de titulacions i es va elaborar el *Pla d'inversions universitàries 2007-2013*. Es va posar en marxa el

Sincrotró *Alba* i es van signar els acords per al nou supercomputador europeu PRACE i la Plataforma de Seqüenciació Genòmica.

Els Grups Parlamentaris (excepte Ciutadans), la UGT, Foment, PIMEC i les universitats catalanes van signar, el 21 d'octubre de 2008, el Pacte Nacional per a la Recerca i la Innovació que posava les bases per a la política de recerca a Catalunya fins l'any 2020. Es va aprovar el nou *Decret AQU* per a consolidar l'Agència per a la qualitat dels sistema universitari de Catalunya com agència europea, modernitzant el seu sistema de funcionament.

Una de les prioritats acordades al pacte nacional era dotar la Generalitat d'un sistema de governança modern i eficient que potenciés el sistema català de recerca i innovació. A més de la creació d' ACCIÓ en l'àmbit de la innovació i la internacionalització; durant els governs del tripartit, es va crear *Talència*, una agència de suport a la recerca com resultat de la fusió de la FCRI, l'AGAUR i l'ICREA; i es va crear la Fundació Institució CERCA per coordinar la xarxa de Centres de Recerca de Catalunya.

La recerca i la innovació havien estat els darrers anys al capdavant de l'agenda política i econòmica del país. El *Pla de Recerca i Innovació 2005-2008* suposà un important punt d'inflexió amb la unió de les polítiques de recerca i innovació en un mateix programa governamental d'actuacions. El Pacte Nacional per la Recerca i la Innovació va marcar les estratègies i fites a assolir durant la següent dècada, el *Pla de Recerca i Innovació 2010-2013* les concretava. Catalunya comptava amb una xarxa de centres de recerca i de centres tecnològics de primer nivell, capaços d'exportar i d'atreure talent a nivell europeu i a nivell mundial. Gaudia d'unes infraestructures de recerca de primer ordre com el Sincrotró *Alba*, el *Barcelona Supercomputing Centre* o el Laboratori de Seqüenciació

Genòmica. Catalunya tenia una presència destacada en les beques del Consell Europeu de Recerca, amb el 7è Programa Marc de la UE i, des d'aquí, es lideraven nombrosos projectes CENIT i els campus d'excel·lència capdavanters a l'estat; una presència i un lideratge comparables a la de regions i països líders del nostre entorn.

La Conselleria d'Innovació, Universitats i Empresa, seguint allò que plantejava el pla de govern, va impulsar la competitivitat de l'economia catalana i la seva presència creixent en recerca i innovació, entenent que havia d'anar lligada a una creixent presència internacional. Durant aquests anys, l'economia catalana havia mantingut el seu dinamisme exportador i havia crescut en mercats que en el futur serien determinants. Sense dubte, el binomi R+D+I i internacionalització eren claus per a impulsar l'economia.

Es va aprovar la fusió de CIDEM i COPCA per a crear l'Agència Catalana de Suport a l'Empresa (ACC1Ó), en el marc de la Llei de Política Industrial i, posteriorment, els seus estatuts. De facto, l'agència va començar a funcionar sota la nova imatge abans dels canvis legals. L'actuació d'ACC1Ó va estar guardonada amb el premi *European Regions and Cities of the Future*, que distingia Catalunya com la regió del sud d'Europa amb millors perspectives econòmiques de cara al futur.

El *Pla Estratègic d'Internacionalització 2005-2008* es va tancar amb un altíssim grau d'assoliment de les iniciatives proposades. Amb la creació d'ACC1Ó, es va redactar un nou *Pla Estratègic per a la Competitivitat de l'Empresa Catalana 2009-2013*. Els resultats obtinguts en l'àmbit de la internacionalització i l'atracció d'inversions van ser considerats com satisfactoris pel departament. Durant l'any 2010, per tal de seguir potenciant la coordinació institucional entre organismes estatals i catalans que actuaven en l'àmbit de la internacionalització, es va continuar

participant en el Consejo Territorial para la Internacionalización y la Atracción de Inversiones.

Es van intensificar els programes de suport a la internacionalització del sector de serveis, atès que 250 empreses catalanes s'havien iniciat en l'exportació gràcies al programa NEX-PIPE i s'havien dedicat 38,5 milions d'euros en el període 2007-2010 en ajuts per al foment de la internacionalització de l'empresa catalana. La Generalitat tenia 35 oficines exteriors, situades a 31 països, on hi treballaven 105 persones (CPN) que realitzaven tasques de suport a la internacionalització i a l'atracció de la inversió estrangera.

Es van elaborar els plans estratègics sectorials per àrees geogràfiques. Es van publicar 12 plans d'internacionalització amb un total de 26 edicions des del 2006 en endavant, amb un pressupost total de 13,2 milions d'euros i amb 970 empreses beneficiades. Es va ampliar el procés de seguiment dels processos de deslocalització. Es va posar en marxa, l'abril del 2008, el programa *Impacte* de forma coordinada entre el Departament de Treball, IUE i Economia i Finances.

Es va consolidar l'Euroregió com un espai prioritari de col·laboració econòmica. Els presidents dels quatre governs socis actius de l'Euroregió Pirineus Mediterrània van signar, el 3 de desembre de 2008, a Brussel·les, els estatuts i el conveni de l'Agrupació Europea de Cooperació Territorial (AECT) 'AECT Pirineus Mediterrània', composta per més de 350 empreses, de les que 70 eren farmacèutiques, 65 biotecnològiques, 150 de tecnologies mèdiques, 27 de química fina i, la resta, relacionades amb el sector o bé li'n donen servei. Hi havia més de 400 grups de recerca en ciències de la vida; uns 25.000 investigadors, un 7,6% de la població ocupada; el 30% de les inversions en recerca de la Generalitat dedicades

a la biotecnologia i el 61% de cites científiques catalanes eren sobre biomedicina.

Es va afavorir l'accés de les empreses catalanes als incentius R+D+I estatals i europeus. Catalunya era la comunitat autònoma líder en retorn del VII Programa Marc Europeu amb 340 milions d'euros, que representaven un 30% del total d'ajuts rebuts per Espanya i 2% del total europeu. Catalunya liderava els programes CENIT estatals amb un 50% del total concedit. Es preveia un retorn de 50 milions d'euros del programa CENIT per als centres tecnològics de la xarxa TECNIO. Catalunya havia excel·lit en les dues convocatòries realitzades pel Consell Europeu de Recerca, amb 41 beques concedides, el 60% del total espanyol i gairebé el 4% del total europeu i s'havia situat com a líder europeu, al mateix nivell d'estats com Finlàndia. Catalunya liderava el node ibèric de la Comunitat Europea d'Innovació i Coneixement d'Energia (KIC Innoenergy), una de les úniques tres aprovades per l'Institut Europeu de Tecnologia. Es va impulsar el foment de l'increment d'inversió privada en R+D, de manera que aquesta inversió es va incrementar un 11,95% en el períodes 2006-2009. La inversió en R+D respecte al PIB de Catalunya assolí l'1,68%, el 2009. La inversió en R+D a Catalunya va passar dels 1.875 milions d'euros, el 2003, als 3.284 milions, el 2009.

Es va constituir la Xarxa TECNIO, que aglutinava l'oferta tecnològica catalana. La xarxa tenia com objectiu arribar als 200 milions de facturació i atendre 10.000 empreses anualment. Es van posar les bases per a l'Aliança Tecnològica de Catalunya, on s'agrupaven els sis centres tecnològics més importants i potents de Catalunya (LEITAT, ASSCamm, CETEMMSA, BDigital, CTM i BCN Media). Els clients de les xarxes de transferència tecnològica d'ACC1Ó eren 4.913 (els dos primers trimestres de 2010).

Es va potenciar el programa de reorientació productiva NON (Noves Oportunitats de Negoci) i el treball amb clústers. Els resultats NON, al 2009, van ser: projectes presentats, 264; projectes aprovats, 99; import aprovat, 3,9 milions d'euros; inversió generada, 14,9 milions d'euros. Es va facilitar l'entrada de noves empreses en el teixit empresarial i van augmentar els recursos destinats a noves empreses de base tecnològica.

Es van crear 20 Centres de Recerca amb la xarxa CERCA, arribant a ser 41 centres i doblant el nombre inicial de centres. En el marc del programa ICREA, l'any 2003, es comptava amb 60 investigadors; 155, l'any 2006; que van passar a ser 217, l'any 2010.

El 99,9% de les empreses catalanes eren el que es considera micro, petita o mitjana empresa, tres quartes parts de les persones treballadores de Catalunya treballaven en una pime, i aquestes generaven una mica més de dos terços del valor afegit de l'economia catalana. Davant d'aquests trets diferencials del teixit econòmic català era evident que el suport a la petita i mitjana empresa havia de ser un objectiu prioritari del govern. Per això calia crear les condicions favorables per a la creació i el creixement de l'empresa i el clima adequat perquè els negocis fossin exitosos. S'havia d'actuar de manera específica per tal que les empreses catalanes poguessin fer front als reptes de la globalització i aprofitar les noves oportunitats associades a la internacionalització. Es va crear un grup de treball interdepartamental per a ajudar a les microempreses en el procés de transposició de la Directiva 2006/123/CE (Directiva de Serveis), l'objectiu de qual era aconseguir un autèntic mercat únic de serveis a la UE eliminant de les barreres legals i administratives que limitaven el desenvolupament d'activitats de serveis entre estats membre.

El Govern va aprovar, al 2009, el *Pla estratègic d'acció 2009-2013* que desenvolupava quatre eixos prioritaris per a les empreses, que comprenien 12 línies i 85 iniciatives per a assegurar el posicionament de Catalunya com una economia competitiva en l'escenari internacional. Durant l'any 2009, *Invest in Catalonia* va fer possible la implementació i materialització de 33 projectes d'inversió que van generar i mantenir més de 3.000 llocs de treball i un volum d'inversió de 544 milions d'euros.

Mitjançant el *Pla de Recerca i Innovació de Catalunya 2010-2013* i ACCIÓ, es van promocionar clústers, entre els que destacaven els d'Alimentació-Gourmet, Infància, Benestar i Salut, Tractament d'aigües o Òptica i fotònica. Quant a les xifres, el nombre de clústers total amb què es va treballar durant el període 2006-2010 era de 43 i l'any 2010, aquesta xifra era de 36.

Pel que feia a les eines de suport financer, destacava la reconversió de l'Empresa de Promoció i Localització Industrial de Catalunya SA (EPLICSA) en AVANÇSA. Aquest canvi va augmentar la capacitat inversora per participar en projectes empresarials estratègics com a soci minoritari, financerament viables i d'impacte territorial que poguessin presentar, inicialment, dificultats per a accedir al finançament privat. També es va impulsar, juntament amb l'Institut Català de Finances (ICF), el desenvolupament del capital risc com a instrument per a capitalitzar i desenvolupar les pimes catalanes innovadores i/o de base tecnològica, sobretot en les fases inicials.

Com a instruments de gestió de la prospectiva i la diagnosi dels sectors productius, es va reforçar l'Observatori de Prospectiva Industrial, l'Observatori de Mercats Exteriors, l'Observatori del Comerç i dels Serveis, i l'Observatori de Turisme de Catalunya, que es posaven a disposició tant



del sector públic com privat. Es va crear InterACC1Ó, un esdeveniment anual que reunia els professionals d'empreses i d'entitats catalanes, emprenedors i inversors, i que comptava amb la participació de prestigiosos experts reconeguts internacionalment i dels principals agents al servei de la competitivitat de l'empresa. Es va potenciar l'Anella, per a intercanviar experiències i coneixements empresarials a través d'un web.

### **El Pla d'implementació del *Small Business Act* (SBA) a Catalunya 2010-2013**

El Pla d'implementació del SBA a Catalunya 2010-2013 va estar premiat entre un total de 35 candidatures entre les quals hi havia regions europees capdavanteres. Catalunya també va guanyar la primera edició del premi *European Entrepreneurial Region Award* (EER), impulsat pel Comitè de les Regions, que reconeixia les regions amb millor projecte estratègic per desenvolupar polítiques de suport a les micro, petites i mitjanes empreses.

Es va aprovar el Decret-Llei 1/2009, que transposava la directiva europea de serveis, posant les bases per al creixement del sector comercial a la propera dècada. El decret-llei preservava el model comercial català alhora que liberalitzava l'establiment de nous equipaments comercials dins de les trames urbanes.

El govern va crear l'Observatori del Comerç i dels Serveis que donava resposta a la necessitat de coneixement i informació del sector; es va desenvolupar el *Pla de Dinamització de la Moda Catalana 2007-2010*; es van convocar incentius de suport a la internacionalització de la moda catalana, amb 1,6 milions d'euros per al període 2007-2010; es va crear una borsa de dissenyadors independents de moda; es va estrenar el Projecte Bressol, que actuava com a viver d'empreses de joves dissenyadors; es van celebrar cinc edicions del 080 Barcelona Fashion, la

passarel·la de referència de la moda independent que vertebrava aquest nou model; es va donar suport al sector de moda nupcial, amb 7,8 milions durant el període 2007-2013, dedicats a la Barcelona Bridal Week, la passarel·la i el saló líders mundials del sector. En el període 2007-2010 es va donar suport a la presència internacional de joves dissenyadors organitzant *Showroom Barcelona* a París. En van participar més d'una quarantena de dissenyadors. Es va desenvolupar el projecte *Physic* per a ajudar els dissenyadors independents a fabricar i comercialitzar les seves col·leccions.

### **5.6.3.- La Conselleria de Cultura**

L'acció cultural exterior s'enquadra dins del concepte de diplomàcia cultural, que ha estat tradicionalment considerada com una subcategoria de la diplomàcia pública. En l'àmbit cultural, aquest poder tou, o *soft power*, que significa la diplomàcia cultural, s'ha d'entendre, més que com una politització de la cultura, com la utilització de la cultura per crear el marc idoni d'unes relacions polítiques internacionals basades en el respecte mutu, el diàleg i la interrelació. A més, aquesta vessant institucional exterior, aquesta acció de diplomàcia cultural, va lligada a la pròpia dinàmica exportadora del sector cultural i el paper cada vegada més rellevant de les indústries culturals creatives (ICC), pel seu potencial real en l'economia digital i com principal recurs per la competitivitat i la creació de treball. És a dir, la diplomàcia cultural consisteix en el conjunt d'accions impulsades pel govern a l'exterior per promoure la cultura; difondre els seus bens i els serveis culturals; potenciar les indústries del coneixement, llengua i indústries culturals creatives; cooperar i fomentar els intercanvis culturals amb altres països.

El procés d'internacionalització de la indústria cultural ha tingut l'Administració i els actors privats com a protagonistes, al igual que ha

passat amb la resta de sectors que formen part de l'economia. Els quatre eixos bàsics de l'acció cultural exterior són: promoure el desenvolupament cultural en països en vies de desenvolupament, promoció del patrimoni i les expressions culturals, internacionalització de les indústries culturals i creatives i el diàleg intercultural i cooperació cultural.

La cultura ha tingut una enorme importància social, política i econòmica en les societats contemporànies. Si s'entén la cultura en un sentit ampli, les relacions internacionals en el món actual estan, sense dubte, condicionades per factors culturals. Tradicionalment, les relacions internacionals incloïen conceptes com geografia, economia, demografia o ideologia. Posteriorment, s'inclou també el factor cultural que, com es sabut, està present en la major part dels conflictes que existeixen en la política internacional.

Catalunya tenia, en l'època dels dos governs del tripartit, un gran potencial en les seves indústries del coneixement: llengua, cultura i indústries creatives i culturals. No obstant això, la imatge que es tenia des de fora no era real. Els autors catalans, en molts casos, eren coneguts, només, com a espanyols, produint-se una distorsió de la realitat cultural de Catalunya. En aquest sentit, la política cultural exterior havia de servir per a fer coneguda a l'exterior la marca Catalunya, que havia de incloure tots els elements que conformaven la realitat catalana.

La diplomàcia cultural era una part de la política exterior catalana i s'havia de dirigir a aquells països on es concentraven els interessos d'aquesta: Europa, Estats Units, Iberoamèrica, els països de la Mediterrània i Àsia. Igualment, l'acció cultural havia de tenir present els plans governamentals existents per a fomentar la presència catalana a determinades zones i la política cultural dissenyada per la Conselleria de Cultura, amb la finalitat

de promoure l'accés i la participació dels ciutadans en la cultura, la preservació el patrimoni cultural català i el foment de les indústries culturals creatives. La intersecció d'ambdues directrius polítiques s'havia de reflectir en la pràctica, de manera que no fos igual l'acció cultural a desenvolupar per promoure les indústries culturals, que l'encaminada a millorar la imatge de Catalunya en determinats països com part integrant de la diplomàcia pública catalana.

Un punt específic de l'acció cultural havia de tenir com a destinataris als països receptors de les ajudes a la cooperació i desenvolupament, segons el que establia el corresponent pla director. També, l'acció cultural havia d'anar destinada a la societat civil dels respectius països on es volia actuar, establint xarxes entre el sector cultural català i el del respectiu país, amb la finalitat de promoure els intercanvis culturals, fomentant la presència de les indústries culturals creatives i per a afavorir el coneixement de la realitat catalana. Un altre dels punts fonamentals que s'havia de promoure, era la difusió de la llengua catalana en l'àmbit internacional com a un dels principals actius que es tenia i que ens diferenciava com a país i, per tant, s'havia de difondre.

Les activitats culturals les desenvolupaven diverses administracions i això implicava un cert solapament, amb la consegüent pèrdua d'eficàcia. Era necessària la coordinació de l'acció cultural a l'exterior i la delimitació de les funcions dels diferents actors implicats. Per tant, calia elaborar estratègies regionals i sectorials alhora que s'institucionalitzés la coordinació, perquè no fos una declaració d'intencions, sinó una obligació dels diferents actors. En aquesta tasca havia de tenir un paper rellevant la Conselleria de Cultura. Els objectius eren:

- Reforçar la *Marca Catalunya* a l'exterior, per mitjà de la transmissió d'elements identificats amb la contemporaneïtat, innovació, diversitat, professionalitat i creativitat de les indústries culturals

creatives catalanes, a l'hora que es donava suport a la internacionalització de les PYMES culturals i creatives, sobre tot de sectors com eren l'arquitectura, el disseny, la moda, l'oci.

- Potenciar i difondre la llengua catalana com a gran actiu de valor afegit econòmic, per vehicular internacionalment les indústries editorials, audiovisuals i musicals, així com la seva implementació en l'àmbit digital.
- Projectar la cultura catalana per mitjà d'actes culturals, com a element de promoció privilegiada per destacar la imatge i el paper cultural de Catalunya en esdeveniments d'especial rellevància, commemoratius o històrics i assegurar la presència regular dels creadors i de les indústries culturals creatives en fors de consolidat prestigi internacional.
- Promoure la cooperació cultural com a factor i element clau de la cooperació al desenvolupament, considerant la cultura com un recurs per dret propi, en què l'accés, la diversitat, preservació patrimonial, capacitació, tracte comercial i foment industrial, s'havien de considerar prioritaris en les polítiques de desenvolupament.
- Promocionar el turisme cultural, destacant els elements d'excel·lència i qualitat dels actius culturals i patrimonial, per la seva espacial contribució a la identitat cultural exterior i al sistema productiu i estructura econòmica.

La Conselleria de Cultura, liderada en la primera etapa per la socialista Caterina Mieras, va ser molt activa par a assolir tots aquests objectius. El balanç 2004-2005 del Departament de Cultura diu, textualment, que es va fer

*[...] en aplicació de les polítiques públiques emmarcades en el full de ruta de l'acció del Govern que és el Pacte del Tinell, en el terreny cultural, això vol dir situar la cultura com a element bàsic d'integració, de cohesió i d'assoliment d'una societat més oberta i acollidora.*

Per aconseguir aquests objectius es van assumir tres grans reptes:

- Reactivar, dinamitzar i impulsar allò que estava en marxa, però sense l'energia necessària per aconseguir-ne els objectius.
- Ordenar i reestructurar el Departament de Cultura sota vuit grans idees-força, sent una d'elles difondre la cultura catalana a l'exterior.

- Definir un horitzó pressupostari per a situar la despesa pública de cultura en el doble de la herència rebuda.

La política cultural en l'àmbit internacional va passar per redefinir els instruments de projecció exterior de la cultura catalana, incorporant-los a l'Institut Català de les Indústries Culturals i enfortint l'Institut Ramon Llull. Això es va realitzar per mitjà de les següents actuacions, segons assenyala aquests balanç 2004-2005:

- Remodelació de l'Institut Ramón Llull, incorporant en els objectius de projecció de les àrees de creació artística i pensament contemporani.
- La participació de la Cultura Catalana com a Convidada d'Honor de la *XVIII Feria Internacional del Libro de Guadalajara*, del 27 de novembre al 5 de desembre de 2004.
- La selecció de la Cultura Catalana com a Convidada d'Honor de la *Fira del Llibre de Frankfurt* de l'any 2007, que es va produir el 2 de març de 2005.
- L'organització d'un programa de projecció de la cultura catalana a Xile: *Lugares como Poemas: Creación Catalana en Chile*, del 6 al 17 de juliol de 2005.
- La presència de la cultura catalana a Nàpols, amb una programació d'arts escèniques, literatura, música i arts visuals, del 6 al 16 d'octubre de 2005.
- La creació d'una comissió assessora per Frankfurt 2007, formada per l'Institut Ramón Llull, el Gremi i l'Associació d'Editors, l'ICIC, la Institució de les Lletres Catalanes i el Departament de Cultura per a establir els criteris i el pla de treball per a la presentació de la cultura catalana a la Fira de Frankfurt.
- Impuls de la línia d'ajut per a la participació de les galeries catalanes amb estand en fires internacionals d'art.
- Programa de suport a les empreses catalanes per a l'assistència i participació a fires, festivals i mercats internacionals.
- Programa de suport a la participació i promoció de pel·lícules catalanes seleccionades en festivals internacionals i premis.
- Impuls al fons per a estades a l'estranger de creadors/es culturals.
- Programa de suport a la realització d'activitats de promoció i difusió exterior de la literatura catalana.

- Programa de suport als desplaçaments fora del domini lingüístic d'escriptors en llengua catalana.
- Creació del Consorci Catalan Films&TV, amb l'objectiu d'internacionalitzar el sector audiovisual català amb la participació de totes les parts implicades. Era un consorci participat per les tres associacions de productors audiovisuals més representatives (Barcelona Audiovisual, Productors Audiovisuals de Catalunya, Associació de Productors Independents de Catalunya), per la Corporació Catalana de Ràdio i televisió, per l'Entitat de Gestión de Derechos Audiovisuales (EGEDA) i pel Consorci de Promoció Comercial de Catalunya (COPCA).
- Elaboració de comú acord amb les indústries culturals d'un mapa de fires internacionals amb presència corporativa catalana.
- Inici de les gestions amb el Govern del Quebec per a elaborar un acord de col·laboració amb el Consell de les Arts i de les Lletres de Quebec per a iniciar un programa de residències per a creadors audiovisuals.
- Realització de materials de promoció de les indústries culturals catalanes.
- Línia d'ajuts a empreses de serveis per a la producció i distribució internacionals d'espectacles de factoria catalana.

Per portar endavant l'activitat cultural tal com es desitjava, es va crear també el Consell Nacional de la Cultura i de les Arts (CoNCA), per mitjà de la Llei 6/2008, de 13 de maig. El desembre de 2011, es van modificar les funcions d'aquest organisme a través de la Llei 11/2011 de reestructuració del sector públic per a agilitzar l'activitat administrativa.

La creació d'aquest nou organisme era la resposta a una reclamació del sector cultural davant del Govern de la Generalitat de Catalunya al llarg de diverses legislatures per tal de renovar les polítiques culturals, millorar, ampliar i estabilitzar el suport a la creació, amb el convenciment que les polítiques de foment i d'expansió de la cultura s'havien de mantenir al marge dels canvis de govern.

Aquesta llei en el seu preàmbul assenyalava que la cultura tenia un paper clau en les polítiques del benestar i que, per tant, havia de posar en valor el dret de la ciutadania a la cultura, d'accés universal, que el Consell Nacional de la Cultura i de les Arts havia d'integrar la cultura, la ciència, la tecnologia i les humanitats des d'una perspectiva de transversalitat, interdisciplinarietat i diversitat. El Consell Nacional de la Cultura i de les Arts, havia de fomentar l'excel·lència en la creació, el perfeccionament professional i la promoció i la difusió dels productes culturals. Havia d'afrontar els reptes dels nous llenguatges, les noves formes de mediació, les noves formes artístiques, el desenvolupament dels públics, en particular, el del públic jove. i la defensa de la diversitat cultural.

La cultura contribueix a crear l'imaginari col·lectiu que tenen els pobles i és un element bàsic d'identitat, d'exercici de la diversitat i de cohesió social. Per això, l'objecte del Consell Nacional de la Cultura i de les Arts era la cultura catalana. Alhora, en els àmbits en què la llengua dóna forma a l'expressió cultural, el consell havia de tenir una cura especial envers la cultura que s'expressa en llengua catalana i havia de vetllar per unes relacions preferents amb els actors culturals de la resta de territoris de parla catalana. Calia tenir present que a Catalunya l'existència de consells que incorporen professionals de la cultura en representació de la societat civil no era cap cosa nova, però la novetat estava en el fet que el Consell Nacional de la Cultura i de les Arts havia de decidir sobre la destinació del Fons de promoció i foment a la creació artística i cultural, dins el marc previst pel Programa marc de cultura i amb els recursos econòmics que li assignaven els pressupostos de la Generalitat. Per a assegurar la independència dels membres del Consell, aquests havien d'ésser nomenats pel Parlament en una llista única, d'entre persones amb experiència i prestigi reconegut en l'àmbit cultural, tenint presents criteris generacionals, territorials i d'igualtat de gènere.



El Consell Nacional de la Cultura i de les Arts es creava com a ens de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia, amb els objectius de vetllar pel desenvolupament de l'activitat cultural i artística a Catalunya, col·laborar en l'ordenament de la política cultural i organitzar la política de foment de la creació artística, d'acord amb el Programa marc de cultura, sens perjudici de l'acció de foment que aconsegueixen els òrgans del Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació en matèria de patrimoni cultural, de la cultura popular i tradicional catalana, del foment de la programació cultural estable, entre altres. i altres entitats adscrites al Departament, com l'Institut Català de les Indústries Culturals i la Institució de les Lletres Catalanes.

La llei defineix la naturalesa i el règim jurídic del consell, i n'estableix l'estructura i els òrgans de govern i el règim economicofinancer i de control de la nova entitat. El funcionament del consell s'havia de desenvolupar per reglament.

El Consell Nacional de la Cultura i de les Arts tenia per objecte assessorar el Govern en el conjunt de la política cultural i organitzar la política de suport i de promoció de la creació artística, i concretament havia de:

- a) Vetllar pel desenvolupament de l'activitat cultural.
- b) Col·laborar en l'ordenament de la política cultural pel que feia a la creació artística.
- c) Organitzar la política de suport i de promoció de la creació artística i cultural, d'acord amb el que estableix l'article 4. i i j.

Les funcions del Consell Nacional de la Cultura i de les Arts eren:

- a) Elaborar l'informe anual sobre l'estat de la cultura i de les arts de Catalunya.
- b) Dur a terme la difusió cultural i la promoció i el foment de l'activitat cultural a Catalunya.
- c) Afavorir el diàleg entre el món de la creació dels sectors culturals i artístics i l'Administració de la Generalitat de Catalunya i, si escau, exercir la intermediació.

- d) Informar el Govern i el Parlament sobre l'estat de l'educació en la cultura i, especialment, de l'ensenyament de les professions vinculades a la cultura.
- e) Participar en l'elaboració del Programa marc de cultura, per tal de definir les línies estratègiques i els objectius nacionals.
- f) Emetre informes preceptius sobre els avantprojectes de llei que incideixin en temes de política cultural, especialment en el vessant de la creació artística.
- g) Elaborar dictàmens i formular recomanacions en matèria de cultura i política cultural a iniciativa pròpia o a instància dels departaments de l'Administració de la Generalitat, d'organismes dependents de la Generalitat o del Parlament. En tots els casos, la creació de nous organismes o equipaments culturals de caràcter nacional de l'àmbit de la creació artística havia d'ésser objecte d'un informe preceptiu.
- h) Emetre informes preceptius sobre el nomenament dels responsables dels equipaments culturals dedicats específicament a la creació artística que correspongui al Govern.
- i) Decidir sobre el suport a creadors i a entitats respecte a la promoció, el foment, la difusió i la projecció de la creació artística, establert per l'article 15, d'acord amb el contracte programa del Consell Nacional de la Cultura i de les Arts i el Programa marc de cultura del Govern.
- j) Concedir els premis nacionals de cultura de la Generalitat de Catalunya.
- k) Establir vincles de col·laboració amb els òrgans assessors i de participació sectorial del departament competent en matèria de cultura.
- l) Fomentar la col·laboració i les actuacions conjuntes en l'àmbit cultural amb institucions i entitats dels diferents territoris de parla i de cultura catalanes i cloure acords i convenis amb altres òrgans de naturalesa cultural de l'Estat, d'altres comunitats autònomes o internacionals.
- m) Afavorir la igualtat d'oportunitats entre homes i dones en l'àmbit de la creació artística i cultural.
- n) Complir qualsevol altra funció que li encarregui el departament competent en matèria de cultura.

Una de les primeres mesures que va adoptar el CoNCA després de la seva constitució formal va ser inscriure's en la *International Federation of Arts Councils and Culture Agencies* (IFACCA), un organisme internacional que

agrupava els departaments o ministeris governamentals de cultura i els consells de les arts. La singularitat del CoNCA en el marc internacional, en la mesura que el seu àmbit no era estatal i per ser la primera experiència similar al sud d'Europa, era un valor de referència important.

L'estructura institucional desenvolupada des de la Conselleria de Cultura va ser novedosa i un referent internacional. No obstant, la tasca desenvolupada durant aquest període, va quedar en part soterrada per les tensions existents relatives a la reordenació i reestructuració del departament; en especial, per les crítiques acarnissades contra la consellera en els mitjans de comunicació, que feien aquells que amb determinat poder en organismes i institucions dependents de les subvencions i ajuts públics culturals, no estaven d'acord amb la remodelació que s'estava fent, atès que perdien pes polític. A aquesta situació s'hi van sumar les pressions d'ERC per a assumir la responsabilitat d'aquesta conselleria i el debat públic vers si Carod-Rovira havia de tenir el lideratge d'aquest departament en lloc de deixar el govern arran del seu viatge a Perpinyà.

La realitat va ser que, durant aquest curt període liderat per la Consellera Mieras, es van posar les bases per a una nova política cultural internacional que es van continuar en els períodes següents, donant a Catalunya un protagonisme arreu del món que, fins aleshores, no havia aconseguit. A tall d'exemple tenim la participació de Catalunya com a cultura convidada en les Fires de Guadalajara (Mèxic) i de Frankfurt (Alemanya), les més importants del món.

## **5.7.- LA COMISSIÓ BILATERAL DE COOPERACIÓ ADMINISTRACIÓ GENERAL DE L'ESTAT-GENERALITAT DE CATALUNYA**

El Govern de la Generalitat, a pesar de les crítiques des del govern central, va posar en marxa el desplegament de les actuacions a l'exterior, emparant-se en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i la legislació que el desenvolupava. Va reforçar aquest desplegament, el posicionament del Tribunal Constitucional, que havia passat de negar la projecció exterior de les comunitats autònomes al seu reconeixement a partir de la STC 165/1994, de 26 de maig, dictada sobre un conflicte positiu de competències promogut pel govern basc. Aquesta sentència permetia a les comunitats autònomes la realització d'activitats internacionals sempre que tinguessin atribucions competencials estatutàries, no originessin obligacions davant els poders públics estrangers, no incidissin en la política exterior de l'estat, ni generessin responsabilitats davant d'altres estats.

Les actuacions del Govern de la Generalitat en l'àmbit internacional van produir un greu malestar als representants del govern central, que continuaven considerant que les actuacions internacionals eren de la seva exclusiva competència i veien les de la Generalitat com una greu ingerència en el seu àmbit d'actuació. A partir d'aquell moment, es va passar d'unes relacions mes o menys de cooperació entre el els dos governs, establertes en l'època Pujol, a la desconfiança i la confrontació. Les dificultats van ser moltes pel Govern de la Generalitat, durant el tripartit, ja que no tenia els recursos econòmics i diplomàtics ni els contactes que tenia el govern espanyol, sobretot pel fet que els representants d'aquest van fer tot el possible per impedir-ne una gran.

Això no obstant, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya preveia amb l'article 183 la Comissió Bilateral Generalitat-Estat com a marc general i

permanent de relació entre el Govern de la Generalitat i el Govern de l'Estat i n'establia la composició i funcions, i remetia a un reglament intern la regulació de les qüestions relatives al seu funcionament i organització. Aquest article deia que la comissió bilateral, d'acord amb els principis que estableixen els articles 3.1 i 174, constitueix el marc general i permanent de la relació entre el Govern de la Generalitat i el Govern de l'Estat als efectes següents:

- La participació i la col·laboració de la Generalitat en l'exercici de les competències estatals que afectessin l'autonomia de Catalunya.
- L'intercanvi d'informació i l'establiment, quan escaigués, de mecanismes de col·laboració en les respectives polítiques públiques i els assumptes d'interès comú.

Les funcions de la comissió bilateral eren deliberar, fer propostes i adoptar acords en els casos establerts per l'estatut, en general, en els àmbits següents:

- Els projectes de llei que incidien en la distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat.
- La programació de la política general del Govern de l'estat en tot allò que afectés singularment els interessos i les competències de la Generalitat sobre l'aplicació i el desenvolupament de la política.
- L'impuls de les mesures adequades per a millorar la col·laboració entre l'Estat i la Generalitat i assegurar un exercici més eficaç de les competències respectives en els àmbits de interès comú.
- Els conflictes competencials plantejats entre les dues parts i la proposta, si escau, de mesures per a resoldre'ls.
- L'avaluació del funcionament dels mecanismes de col·laboració que s'havien establert entre l'Estat i la Generalitat i la proposta de les mesures que permetien millorar-ho.
- La proposta de la relació d'organismes econòmics, institucions financeres i empreses públiques de l'Estat en què la Generalitat podia designar representants i les modalitats i les formes d'aquesta representació.
- El seguiment de la política europea per a garantir l'efectivitat de la participació de la Generalitat en els assumptes de la UE.

- El seguiment de l'acció exterior de l'estat que afectés les competències pròpies de la Generalitat.
- Les qüestions d'interès comú que establien les lleis o que plantejaven les parts.

La Comissió Bilateral Generalitat-Estat va adoptar el seu reglament intern i de funcionament en la reunió celebrada el 16 d'abril de 2007, que va ser objecte de publicació simultània al Butlletí Oficial de l'Estat i al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya del dia 11 d'octubre de 2007. Posteriorment, per acord de 19 de juliol de 2011, la comissió va acordar la modificació parcial del reglament. La Resolució GRI/2065/2011, de 18 d'agost, per la qual es donava publicitat al nou reglament de la comissió, establia, amb l'article 3, la seva composició i deia que corresponia a cadascuna de les parts que la constituïen designar les autoritats o els càrrecs en els quals havia de recaure aquesta representació així com, en el seu cas, el règim de delegacions o substitucions. La delegació de l'assistència o la substitució dels representants del Govern de l'estat havia de recaure en una persona que tingués un càrrec amb rang de secretaria d'estat o de sub-secretaria, com a mínim. Quant a la representació de la Generalitat de Catalunya, la delegació de la seva assistència o la substitució d'aquesta havia de recaure en una persona amb càrrec amb rang de secretari general o secretari sectorial, com a mínim. Igualment assenyalava que podien assistir càrrecs d'altres departaments sectorials quan la naturalesa i el contingut dels assumptes a tractar aconsellin aquesta presència.

La presidència de la comissió corresponia a cada part de forma alternativa, per períodes anuals, i la secretària s'exercia de forma conjunta per les persones designades per cada govern. L'article 6 del reglament establia el règim de funcionament, assenyalant que es reuniria dues vegades a l'any o quan una de les parts ho demanés.

L'article 7 establí les funcions de la comissió en dir que de conformitat amb el que establí la Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, la Comissió Bilateral Generalitat-Estat era el marc general i permanent de relació entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya als efectes que s'hi preveien i que eren:

- a) Les atribuïdes de forma expressa per l'article 183 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.
- b) Les previstes de forma expressa pels articles 141, 144 i 149 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. L'article 141 feia referència a la matèria de jocs i espectacles; l'article 144 regulava la matèria de medi ambient, espais naturals i meteorologia i l'article 149 feia referència a obres públiques.
- c) Igualment, la Comissió Bilateral Generalitat-Estat havia de conèixer del desenvolupament i aplicació efectiva dels mecanismes de col·laboració previstos per a les diferents matèries en l'estatut d'autonomia; impulsant l'adopció dels instruments bilaterals de cooperació que, en el seu cas, es consideressin necessaris per complementar els instruments multilaterals existents.

Els acords de la comissió, que havien de ser de conformitat entre les dues parts, es podien publicar en el BOE i en el DOGC. Igualment, de conformitat amb el que establí la disposició addicional segona de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, la representació de l'estat havia de detallar, en el seu cas, els motius pels quals no recollia la posició del Govern de la Generalitat en els supòsits que l'estatut establís que aquesta era determinant per conformar un acord amb el Govern de l'estat.

El reglament preveia la creació de subcomissions i òrgans de suport denominats grups de treball i establí, amb caràcter permanent, les següents:

- Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes.
- Subcomissió de Col·laboració i Cooperació.
- Subcomissió d'Infraestructures i Equipaments.

- Subcomissió d'Assumptes Europeus i Acció Exterior.

Les subcomissions permanents estaven constituïdes per membres de la comissió bilateral i per les persones que ocupaven les secretaries respectives. Igualment, s'establia que la Subcomissió Bilateral de Cooperació Generalitat-Estat en matèria d'Immigració, treball i residència d'estrangers es constituïa així mateix, una subcomissió de la comissió bilateral de conformitat amb les previsions establertes per la normativa sectorial corresponent i les seves normes d'organització i funcionament.

Cada subcomissió podia crear grups de treball que en depenguessin que es consideressin necessaris per al desenvolupament de les seves activitats. Els grups estaven constituïts, en termes paritaris, pel personal que cada part considerés oportú, en funció dels temes a tractar. Corresponia a la Secretaria Permanent establir els mecanismes de coordinació de la seva activitat i elevar a la comissió bilateral la informació que fos procedent que aquesta pugés conèixer i avaluar l'estat dels treballs realitzats per les subcomissions i grups de treball. D'acord amb les funcions que els corresponien o que se'ls hi havia atribuït expressament per la comissió, les subcomissions i els grups de treball adoptaven els acords corresponents, dels quals retien compte a la comissió, en la primera reunió subsegüent que tingués lloc.

L'article 11 del Reglament establia la composició i funcionament de la comissió en el supòsit previst per l'article 33 de la Llei Orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, sobre la redacció donada per la Llei Orgànica 1/2000, de 7 de gener. És a dir, en el supòsit que preveia l'article 33 de la LOTC, la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes exercia les funcions atribuïdes a la comissió bilateral en el citat precepte. Aquesta, actuava d'acord amb el procediment i mètode de treball que es detalla:



1. Quan un dels governs considerés que existien motius fundats per interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra lleis, disposicions o actes amb força de llei, podia instar la convocatòria de la reunió de la Subcomissió per a l'adopció del corresponent acord d'iniciació de les negociacions, abans que es complissin els tres mesos des de la publicació de la norma, a efectes que la comissió considerés l'aplicació del previst a l'article 33 de la Llei Orgànica 2/1979, de 3 de gener, del Tribunal Constitucional, a la redacció donada per la Llei Orgànica 1/2000, de 7 de gener.
2. Com a resultat de l'anterior, en el sí de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes es podia adoptar l'acord d'iniciar negociacions per resoldre les discrepàncies. L'acord esmentat es posava en coneixement de la presidència del Tribunal Constitucional, en tot cas, pel titular del Ministeri d'Administracions Públiques, dins del termini dels tres mesos següents a la publicació de la llei sotmesa a coneixement de la subcomissió, als efectes d'ampliació del termini d'interposició del recurs d'inconstitucionalitat, en els termes previstos en la LOTC. Així mateix, se'n disposava la publicació als diaris oficials respectius.
3. Per acord de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes es podia crear un grup de treball per a l'anàlisi i l'estudi de les discrepàncies existents; tot, per tal d'evitar el recurs d'inconstitucionalitat previst al referit article 33 de la LOTC.
4. Quan el grup de treball conclogués amb una proposta de solució de les discrepàncies es formalitzaria el corresponent acord. Es procedia de la mateixa manera si el grup de treball constata la impossibilitat de convenir una proposta conjunta.

L'article 12 del reglament establí que, anualment, la comissió havia d'elaborar una memòria de la seva activitat i treball desenvolupat, que havia d'elevat tant al Consell de Ministres com al Govern de la Generalitat de Catalunya. Aquestes havien de ser elaborades conjuntament per la Secretaria Permanent i aprovades en la següent sessió de, un cop finalitzat el torn de presidència corresponent. Cal dir que les relacions a través d'aquesta comissió entre el dos governs tampoc van ser fàcils per les mateixes raons apuntades anteriorment. El govern central sempre anava a les reunions en posició de supremacia i donava la informació amb

comptagotes i esbiaixada, cosa que produïa el desencís i l'esgotament dels representants catalans.

El atorgament de l'estatus diplomàtic al President de la Generalitat, al Conseller en Cap i a la Secretaria d'Afers Exteriors per part el govern central va ser una flor que no feia estiu i va ser una mena de compensació a la negativa d'aquest a què el personal de les delegacions de la Generalitat tingués un estatut similar al del personal del cos diplomàtic. Aquesta reclamació seria repetida en el projecte d'article 192.1 de l'estatut, que va ser rebutjat per la Comissió Constitucional del Congrés de Diputats. La proposta d'article deia:

*El personal de la delegació de la Generalitat davant la Unió Europea té un estatut assimilat al del personal de las representacions del estat davant la Unió Europea.*

Davant aquesta complicada situació, el Govern de la Generalitat va utilitzar tots els mitjans i els recursos al seu abast per a fer visible Catalunya. En aquesta línia, sent conseller d'Universitats Carles Solà, es va aconseguir el domini .cat. Igualment, es va fer visible a nivell internacional la situació catalana per mitjà de les actuacions esportives, tal com assenyala Rafel Niubó, secretari general de vicepresidència i secretari general d'esports durant els dos tripartits, en la entrevista mantinguda el 11 de novembre de 2014. A tall d'exemple, explica el reconeixement que va fer de Catalunya la Federació Internacional de Patinatge, a pesar de totes les actuacions en contra que es van fer des de el govern central.

## **5.8.- EL PARLAMENT DE CATALUNYA**

L'actuació del govern es va veure completada per la del Parlament. De fet, cal remarcar que els parlaments, tant estatal com regionals, són els grans exclosos del sistema de governança de la UE. A la vista de les dificultats

de participar a nivell intern, els legislatius autonòmics, seguint les passes dels seus respectius governs, van cercar vies alternatives, com ara la Conferència de Presidents d'Assemblees Legislatives Regionals (CALRE). Aquesta agrupava 74 regions de vuit estats membre, que representaven més de 200 milions d'habitants. Integraven la CALRE els parlaments de les comunitats autònomes espanyoles, els consells regionals italians, els parlaments de les regions i les comunitats belgues, els parlaments dels länder alemanys i austríacs, el parlament autònom d'Åland (Finlàndia), les assemblees regionals de les Illes Açores i Madeira (Portugal) i els parlaments d'Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord (Regne Unit).

El seu principal objectiu era reclamar una major presència europea per als parlaments regionals mitjançant el reconeixement de la seva condició de parlaments nacionals i l'aplicació del principi de subsidiarietat. Cal recordar que, si s'arribés a aplicar el protocol sobre subsidiarietat previst en el tractat constitucional de la UE, el Parlament de Catalunya tindria el dret a expressar-se durant la fase inicial del procés legislatiu europeu.

En l'època dels tripartits el Parlament de Catalunya va estar dirigit per un representant d'ERC, Ernest Benach, qui va impulsar les actuacions i les relacions internacionals parlamentaries. Tal com va dir, en l'entrevista de 15 d'octubre de 2014, Catalunya és un país que necessita aliances i el Parlament s'hi va posar a fer-ho. El Parlament català va desenvolupar diverses línies d'actuació:

- El president del Parlament va presidir la Conferència de Regions Europees amb Assemblees Legislatives, CALRE, l'any 2005. Des de aquest càrrec va coordinar els grups de treball sobre els principis de solidaritat i es va entrevistar, en tant que president del CALRE amb tres presidents europeus.
- Aconseguir que el català fos idioma oficial reconegut en els estaments europeus.

- Es van signar convenis de col·laboració, entre els que destaquen els signat amb la cambra de representants del Marroc, sent el primer conveni que es va signar amb un estat.
- Es van establir relacions preferents amb els parlaments de Quebec, Flandes, Califòrnia i el País Basc i es van iniciar relacions amb parlaments, com ara el de Bulgària.
- Es van acordar visites a Catalunya amb ambaixadors, cos consular, delegacions parlamentàries d'altres països com els de la Xina i el Canadà. Igualment, es van fer viatges a Corea, Japó, Filipines, Argentina, Xile.
- Es va entrar a formar part de la Francofonia parlamentària. En canvi el Govern de la Generalitat no va aconseguir formar part de l'altre organisme de la Francofonia, la dels Governos. L'entrada a la primera tenia per objectiu fer visible Catalunya i buscar aliats de cara al futur.

Aquesta activitat internacional des de la presidència del Parlament català ha entrat en ralenti després de l'època dels tripartit. Les raons oficials que s'alegen és la falta de recursos econòmics.

## **CAPÍTOL 6: DESENVOLUPAMENT POLÍTIC I ACTUACIONS EN ACCIÓ EXTERIOR DELS GOVERNS DEL TRIPARTIT**

En aquest capítol, volem abordar el desenvolupament polític i les actuacions concretes desenvolupades en el marc de l'acció de govern de la Generalitat en el període estudiat. De fet, en tractar la part institucional en el capítol 5, ja hem abordat conjuntament amb els diferents organismes i institucions l'acció que aquests van desenvolupar. En aquest darrer capítol ens limitarem per tant a descriure i valorar l'activitat dels principals òrgans del govern i d'aquelles altres entitats vinculades que no han estat tractades amb prou profunditat en el capítol 5.

## **6.1.- ACTIVITATS DESENVOLUPADES DES DE VICEPRESIDÈNCIA**

### **6.1.1.- El Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació**

En l'època dels governs tripartits va haver la voluntat política de treballar intensament l'àmbit exterior. Això va fer que el Departament de Vicepresidència, desenvolupés una sèrie d'actuacions en el marc dels valors de l'estat social i democràtic de dret, dins i fora de les fronteres a Catalunya. Es va prendre com a base l'avantprojecte del *Pla Estratègic de l'Acció Exterior de Catalunya* i el *Pla de l'Acció Exterior del Govern de Catalunya 2010-2015*. El desenvolupament d'aquesta tasca es va fer, segons els casos, des del Departament de Vicepresidència, pel vicepresident, pel secretari general o pel Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació, així com pels òrgans que en depenien.

El Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació, depenent del Departament de Vicepresidència, creat pel Decret 255/2008, de 23 de desembre, atorgava al titular el rang de Viceconseller/a i al Comissionat les funcions i l'estructura que fins llavors corresponia a la Secretaria d'Afers Exteriors. Aquesta estava integrada per tres direccions generals: la Direcció General de Relacions Internacionals, la Direcció General de Projectió Internacional d'Organitzacions Catalanes i la Direcció General de Cooperació i Acció

Humanitària. Una part important de l'activitat a l'exterior també es va realitzar a través de la Secretaria General de l'Esport, que va passar a formar part de la Secretaria d'Afers Exteriors, per mitjà del Decret 478/2006.

Aquests organismes de govern, seguint les directrius de l'avantprojecte de *Pla Estratègic de l'Acció Exterior de Catalunya* i el *Pla de l'Acció Exterior del Govern de Catalunya 2010-2015*, van posar en marxa diverses actuacions per potenciar la tasca de les institucions, empreses exportadores i ciutadans que es desplaçaven o vivien fora de Catalunya. En tot moment es va treballar en el marc del consens entre el govern català, els partits polítics, els principals actors socials –empreses i sindicats– i les organitzacions no governamentals. El punt de partida era que havien quedat superades les antigues distincions entre polítiques internes i política exterior, així com la distinció conceptual entre acció i política exterior. El nou marc normatiu establia que les actuacions exteriors que es projectaven en el marc institucional de la Unió Europea eren competència de la Secretaria per a la Unió Europea. És per això que l'activitat realitzada des de Vicepresidència i els òrgans dependents es va desenvolupar arreu del món, inclús en països europeus, però sense entrar en activitats que incidissin en l'eix central de la Unió Europea. Aquesta diferenciació va permetre que el Departament de Vicepresidència fos responsable de la Maison de Catalogne a Paris, de la Casa de Catalunya a Perpinyà o de les Delegacions del Regne Unit, França i Alemanya, entre altres. El Departament de Vicepresidència tenia, per tant, les competències en acció exterior de la Generalitat de Catalunya, mentre que les funcions del Comissionat d'Afers Exterior i Cooperació, dependent de l'anterior, eren:

- Dirigir, impulsar i coordinar l'acció exterior del Govern de la Generalitat de Catalunya i la seva representació a l'exterior.

- Actuar com a òrgan de relació del Govern de la Generalitat amb l'Administració General de l'Estat en l'àmbit de la política exterior.

En aquest marc el comissionat va impulsar la redacció i el desenvolupament de l'avantprojecte de *Pla Estratègic de l'Acció Exterior de Catalunya* i el *Pla de l'Acció Exterior del Govern de Catalunya 2010-2015*, que desenvoluparien els òrgans dependents d'aquest. La tasca de redacció del primer va servir de base per al segon, realitzat per encàrrec al Patronat Catalunya Món, entitat consorcial mixta, integrada per la Generalitat i altres organismes públics i privats, dirigit pel professor Santiago Castellà, director d'aquesta tesi, formant part de l'equip redactor, la doctoranda que la subscriu. Una gran part de les actuacions realitzades des del Departament de Vicepresidència es van fer tenint present l'especial connexió que determinats països o territoris tenien amb Catalunya, com era el cas d'Amèrica del Nord, Amèrica Llatina, el Magrib, Orient Mitjà i Àfrica, així com en els àmbits d'especial interès en el món globalitzat, Àsia i el Pacífic. Cas a part va ser l'activitat de la Secretaria General de l'Esport, que va actuar simultàniament, amb altres paràmetres, en funció dels interessos esportius internacionals.

Tal com hem assenyalat en altres capítols d'aquesta tesi, les actuacions es van dur a terme sortejant grans dificultats pel fet que Catalunya no era un estat, sinó un ens subestatal en el marc de l'estat espanyol. És per això que es van utilitzar tots els instruments disponibles en l'àmbit de la diplomàcia i la paradiplomàcia, per a assolir els objectius desitjats de reconeixement de la identitat catalana, la promoció econòmica, comercial,



la cooperació, l'acció cultural, educativa i científica<sup>169</sup>. Com deia repetidament el Vicepresident del Govern, Josep Lluís Carod-Rovira<sup>170</sup>:

*El món de Catalunya és tot el món. Catalunya ha entès sempre la internacionalització com una obligació i com una responsabilitat, com una oportunitat i com una vocació, indefugibles si volem ser, perquè sempre s'és i s'existeix en relació als altres. Per al Govern de la Generalitat la política d'acció exterior és una política de país. Avui, per prosperar, Catalunya ha de ser present al món. Dur el progrés al darrer indret de Catalunya comporta passar-se temps fora del país, vetllant pels nostres interessos econòmics, culturals i polític-institucionals. Ningú no vindrà, de fora estant, a demanar-nos qui són i a interessar-se pel que fem i produïm, sinó que som nosaltres qui hem de sortir fora, arreu del món, a explicar-ho i a vendre-ho, per fer de Catalunya un país atractiu en tots els sentits.*

L'estratègia desenvolupada per assolir aquests objectius exigia realitzar nombrosos contactes i viatges institucionals, alguns realitzats pel propi President de la Generalitat i altres pel Vicepresident. En la majoria d'ocasions, els acompanyaven empresaris, persones destacades del món de la cultura, del món universitari i representants de la societat civil. Es van signar acords bilaterals amb representants governamentals i no governamentals de països d'especial interès per Catalunya i es van impulsar actuacions multilaterals. Es van promoure visites a Catalunya de persones amb càrrecs institucionals, amb responsables d'empreses i d'institucions d'altres països, alhora que es feien trobades amb els responsables del cos diplomàtic i consular. Es van organitzar nombroses conferències i es van fer inauguracions de jornades, cursos i exposicions arreu del món i es va tenir cura dels ciutadans i ciutadanes del nostre país residents a l'estranger.

---

<sup>169</sup> Balanç de l'acció exterior del Govern de Catalunya 2007-2010. Ed. Generalitat de Catalunya.

<sup>170</sup> Josep-Lluís Carod-Rovira, Pla de l'Acció Exterior del Govern de Catalunya 2010-2015.

El Departament de Vicepresidència, via Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació va coordinar els diversos departaments vers les actuacions a l'exterior, per mandat del Decret 42/2008, de 4 de març, pel qual es regulava la coordinació de l'acció exterior del Govern de la Generalitat. En virtut de l'article 6 del decret, es va crear el Comitè de seguiment de l'acció exterior del govern per tal de crear el marc de treball que fes possible exercir les funcions previstes de proposta, seguiment i avaluació del pla d'actuació en matèria d'acció exterior del Govern de la Generalitat. Una tasca important, a vegades poc coneguda, que es va fer des de el Departament de Vicepresidència amb la participació de les oficines catalanes a l'exterior, sota la direcció personal del secretari general, van ser les actuacions humanitàries<sup>171</sup>. Casos com el salvament de persones perdudes a alta mar, a Xile; donar cobertura als bombers catalans que tornaven d'una acció humanitària a països del tercer món en ser confosos amb terroristes a l'aeroport de Paris; la repatriació d'excursionistes perduts a l'Índia o la del cadàver del futbolista de l'Espanyol, Dani Jarque, en són algunes. A tall d'exemple, per significar què poden fer les bones relacions culturals entre països, està el cas de l'alliberament de tres cooperants catalans segrestats per Al-Qaeda. Llavors, se sospitava que estaven retinguts al desert del Sàhara, quan es va posar en contacte amb Vicepresidència un dels caps dels tuaregs. Va explicar que estava molt agraït amb Catalunya per haver elaborat un diccionari català-amazic i es posava a disposició del govern català per ajudar en tot el possible per alliberar els cooperants. Després d'informar al President de la Generalitat i al Ministre d'Assumptes Exteriors espanyol, el Secretari General de Vicepresidència es va desplaçar a Casablanca, on va mantenir una reunió personal amb el representant dels tuaregs per establir les estratègies per

---

<sup>171</sup> NIUBÓ, R., antic Secretari General de Vicepresidència, Entrevista amb la doctoranda realitzada el 23 d'agost de 2015.

l'alliberament. Fetes totes les passes necessàries, quan semblava que tot estava solucionat, el govern espanyol va decidir entrar directament en les negociacions, deixant al marge als representants catalans i tuaregs, prolongant la situació aproximadament nou mesos.

### **a) La Direcció General de Relacions Internacionals**

La Direcció General de Relacions Internacionals era l'encarregada d'executar i coordinar l'acció exterior del Govern de la Generalitat de Catalunya i la seva representació a l'exterior. Aquestes funcions suposaven una doble tasca: interna i externa. L'externa implicava fer visible i posicionar Catalunya al món i la interna, la coordinació de l'activitat exterior dels diversos departaments, així com les relacions amb la societat civil que actuava a l'exterior. Les seves actuacions bàsiques dutes a terme van ser:

- Donar suport a l'activitat del President, del Vicepresident i del titular del Comissionat d'Afers Exterior i Cooperació en l'àmbit de l'acció exterior.
- Impulsar i coordinar les relacions bilaterals i la cooperació territorial amb altres governs i mantenir la interlocució amb el cos diplomàtic i consular.
- Impulsar i coordinar les relacions amb organismes multilaterals i la participació en associacions i xarxes de cooperació interregionals d'àmbit internacional.
- Promoure i coordinar la participació del Govern de la Generalitat i de les entitats catalanes en organismes internacionals competents en matèries d'interès per a Catalunya.
- Donar suport a les comunitats catalanes de l'exterior.
- Dirigir la promoció i la projecció exterior de Catalunya, en especial a les oficines catalanes a l'exterior.
- Mantenir les relacions necessàries amb els departaments i organismes del Govern de la Generalitat per tal d'establir la coordinació oportuna i garantir la coherència de les accions relacionades amb les funcions anteriors.

- Mantenir la relació amb els òrgans consorcials i fundacions que actuaven en l'àmbit de les relacions exteriors.
- Coordinar i donar suport a l'activitat dels organismes públics que actuaven a l'exterior
- Dirigir i promoure l'anàlisi, els estudis i les activitats necessàries per a l'optimització dels recursos vinculats a l'activitat exterior, fonamentant la major coherència vers els contextos de la seva aplicació, sense perjudici de les competències atribuïdes en aquest àmbit a altres òrgans de la Generalitat.

### **Les relacions multilaterals**

Les relacions multilaterals eren considerades com a component essencial de la política d'acció exterior del govern. Més enllà de la importància de vetllar pels interessos de Catalunya i d'incrementar la visibilitat com a actor global, es va voler avançar en la resolució dels grans reptes mundials, amb una aposta ferma per un sistema multilateral efectiu, amb la participació de tots els actors. L'acció multilateral permetia dissenyar polítiques més eficaces, d'acord amb les estratègies dels organismes internacionals. En aquest àmbit, el Govern, a través de la Direcció General de Relacions Internacionals va impulsar la col·laboració amb els organismes internacionals prioritaris, amb mandats d'interès especial per Catalunya, amb especial atenció al sistema de Nacions Unides, alhora que es continuava desplegant l'estratègia de situar Catalunya com a referent per a l'establiment de seus d'organismes i programes internacionals. Les prioritats estratègiques de la Direcció General de Relacions Internacionals en l'àmbit de les relacions multilaterals eren<sup>172</sup>:

- Participació en la UNESCO.
- Participació en altres organismes internacionals.
- Participació en cimeres i conferències internacionals.
- Capitalitat euromediterrània.

---

<sup>172</sup> Balanç de l'acció exterior del Govern de Catalunya 2007-2010.

- Organismes internacionals a Barcelona.
- Catalans als organismes internacionals.

També, es va promoure la implicació en els grans debats mundials, mitjançant la participació i contribució catalanes en cimeres i conferències internacionals rellevants, així com les iniciatives de definició de l'agenda global i de reforma del sistema multilateral. Alhora, la capitalitat euromediterrània de Barcelona, amb la presència del Secretariat de la Unió per la Mediterrània, representava una oportunitat per potenciar la cooperació entre els països i territoris de les ribes nord i sud de la Mediterrània. Igualment, eren objectius prioritaris impulsar la presència de catalans i catalanes en organismes internacionals i enfortir els partenariats amb les entitats catalanes actives en l'àmbit multilateral. Vers les actuacions concretes, destaca la participació en la Conferència de Regions Perifèriques Marítimes d'Europa, com a part del buró polític de la comissió. Aquesta era una xarxa de 160 regions, de 28 estats, amb la totalitat o part del seu territori amb llindar amb el Mar Mediterrani. En les seves reunions el representant català, el Director General de Relacions Internacionals, va insistir en la revitalització del paper de la Unió per la Mediterrània en la nova política de veïnatge que havia proposat la Comissió Europea, una governança mediterrània o el relleu de la Unió per la Mediterrània. Especialment, es va treballar en la participació en la UNESCO.

### **Les relacions bilaterals**

Vers les relacions bilaterals, es considerava essencial mantenir unes relacions exteriors estructurades i ben focalitzades, d'acord amb les prioritats geogràfiques i sectorials que havien de donar resposta als interessos catalans, prioritzant la captació d'oportunitats empresarials amb retorn per a Catalunya. Europa i la Mediterrània eren les dues àrees principals d'influència de Catalunya, per això es va treballar des de la

Direcció General de Relacions Internacionals en aquestes dues àrees. Es va treballar, especialment, amb els països veïns amb qui les relacions de proximitat i els vincles econòmics, socials, lingüístics i culturals els convertia en socis estratègics de màxima prioritat; com eren els casos d'Andorra, França, Portugal i el Marroc. Eren també prioritaris Alemanya i el Regne Unit, països que, juntament amb França, encapçalaven els rànquings d'intercanvis econòmics.

La societat catalana havia demostrat al llarg del temps una preocupació vers els pobles Sahrauí i Palestí. El Govern de la Generalitat, a través de la Direcció General de Relacions Internacionals, sent solidari amb les seves causes, va treballar per a la fi de la vulneració del Dret Internacional i els Drets Humans més fonamentals i per l'enfortiment de l'estat de dret a la Mediterrània. Aquesta tasca relacional amb el poble sahrauí tindria els seus fruits amb relació a les activitats per a la alliberació d'uns cooperants segrestats, tal com hem senyalat anteriorment. Vers l'Àsia, el Japó, l'Índia i la Xina, eren països considerats prioritaris pel Govern de Catalunya, amb un gran nombre de ciutadans residents a Catalunya. Amb la mateixa línia, es va treballar amb altres països considerats com a prioritaris: Sao Paulo i els Estats Units, més concretament territoris com Massachusetts i Califòrnia. Igualment, es van fer gran nombre d'activitats en països amb què existien relacions de caràcter històric, cultural o amb importants nuclis de població catalana immigrada, com l'Argentina, l'Uruguai o Mèxic. També es van mantenir relacions amb governs autònoms en el sí d'estats compostos o federals amb què Catalunya compartia interessos, com Flandes o el Quebec.

## **b) La Direcció General de Projecció Internacional d'Organitzacions Catalanes**

El procés d'internacionalització d'organitzacions, malgrat ser privades, havia estat d'una significació tan gran que superava els seus propis límits i va esdevenir un fenomen d'interès públic. Per aquest motiu, el Govern de la Generalitat de Catalunya va avaluar, acompanyar, promoure i potenciar aquest procés d'internacionalització de la societat civil catalana. Aquest interès de la Generalitat en la internacionalització va tenir l'expressió més directa i solemne en l'article 200 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya:

*La Generalitat ha de donar suport a la internacionalització de les organitzacions socials, culturals i esportives de Catalunya i, si s'escau, a llur afiliació a les organitzacions internacionals afins.*

La Direcció General de Projecció Internacional d'Organitzacions Catalanes (DGPIOC) va ser l'encarregada de portar endavant aquesta important tasca. El seu primer treball va ser la descoberta de l'abast d'aquests processos d'internacionalització. Es va constatar la afiliació de més de 200 organitzacions catalanes a les seves organitzacions internacionals afins que feia patent la diversitat de sectors implicats en processos d'internacionalització. Aquesta participació es feia cada dia més gran segons creixien el fenomen com a realitat palpable i la seva significació en la consciència pública i privada a mesura que progressava l'articulació de l'actuació exterior del Govern de Catalunya.

Les actuacions que va desenvolupar la DGPIOC van ser la promoció de l'actuació exterior de les organitzacions catalanes, el suport a la afiliació a les organitzacions internacionals afins, la promoció de l'acreditació de les organitzacions catalanes en el sistema de Nacions Unides i en altres institucions multilaterals, el foment de l'organització de congressos i esdeveniments internacionals a Catalunya, el suport a la instauració de seus d'entitats internacionals i estatals a Catalunya i la promoció de representants catalans com a directius d'organitzacions internacionals. La internacionalització de les organitzacions catalanes tenia una estreta relació amb la "participació de la societat civil en el disseny, en l'execució

de l'acció exterior i la promoció de la seva projecció internacional", un dels principis instrumentals de l'acció exterior que recollia el PAEGC. Aquesta estratègia era eminentment participativa: es fonamentava en la necessitat d'establir un diàleg permanent entre el govern i les organitzacions catalanes que volia tenir la seva expressió en la institucionalització d'un Consell Nacional d'Internacionalització de la Societat Civil com a òrgan específic d'interlocució i col·laboració permanent per a cercar l'alineament estratègic amb l'acció de govern.

La projecció internacional de la societat civil esdevenia, també, un instrument de l'actuació exterior del govern. Això no volia dir que tota projecció internacional es considerés com acció exterior. Es va treballar per assolir un consens estratègic d'acord amb les prescripcions que recollia el Pla d'Acció Exterior. El consens estratègic tenia com a premissa la consideració de la projecció internacional com a valor en si mateixa, en tant que facilitava o esdevenia una plataforma de promoció de la imatge de Catalunya, de la seva marca i de les altres marques complementàries de promoció de l'economia, de la cultura i de la societat catalana, així com un agent de consolidació de Catalunya com a actor internacional compromès, responsable i solidari. Les entitats catalanes que van rebre el suport de la DGPIOC, per sector, eren: 53, en l'àmbit cultural; 15, en l'ecologista-medi natural; 22, en el d'educació, innovació i recerca; 26, en l'esportiu; 16, en el juvenil i lleure; 13, en el de pau i drets humans; 38 entitats professionals i 51 de socials<sup>173</sup>.

### **c) La Direcció General de Cooperació i Acció Humanitària**

---

<sup>173</sup> CAROD-ROVIRA, J. L.: *200 i +, la internacionalització de les entitats catalanes*. Barcelona: Departament de Vicepresidència, Generalitat de Catalunya, 2010.



La Direcció General de Cooperació i Acció Humanitària tenia les competències per desenvolupar l'activitat de la Generalitat en matèria de cooperació al desenvolupament, responnent a una planificació estratègica quadriennal, programada anualment. El pla director i els plans anuals n'eren l'expressió més destacada i havien de ser elaborats seguint un procés molt ampli d'informació i participació de tots els agents de cooperació interessats. La Llei 26/2001, de 31 de desembre de cooperació al desenvolupament, havia enumerat, sense fer-ne *numerus clausus*, els instruments més usuals de la cooperació al desenvolupament. També, havia permès la cooperació multilateral i havia regulat alguns d'específics a fi d'ordenar el foment de les actuacions dels agents de cooperació impulsats per la Generalitat. Es va crear el Registre d'organitzacions no governamentals per al desenvolupament de Catalunya amb finalitats d'informació i responsabilització. Es va condicionar la concessió de subvencions i ajuts per a actuacions amb el requisit que les entitats no tinguessin finalitat lucrativa. Establia, finalment, que la Generalitat havia de dur a terme, via convenis i concerts, les actuacions necessàries per al foment i la formació del voluntariat i per a la capacitació i la promoció tant dels professionals com dels agents de cooperació d'aquest sector.

L'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament, creada durant el govern de Jordi Pujol, tenia per objecte, durant els governs tripartits, executar i gestionar la política de cooperació al desenvolupament de la Generalitat de Catalunya. Per realitzar aquesta tasca, calia l'aprovació dels plans directors de cooperació per al desenvolupament i els plans anuals. En aquesta època es van aprovar dos de plans directors (2003-2006 i 2007-2010), que havien permès un desplegament sense precedents de la política de cooperació per al desenvolupament, tant en l'assignació de recursos com en l'eficàcia i la qualitat de l'ajut. L'aprovació dels corresponents plans directors havia de ser la de consolidació de la política

pública, sense deixar d'avançar en la millora qualitativa de l'ajut i el compromís amb el finançament del desenvolupament humà per part de Catalunya.

La Llei 26/2001 regulava, entre altres qüestions, la planificació i la programació de la política de cooperació per al desenvolupament i els seus òrgans rectors i de coordinació, col·laboració i consultius. Amb l'aplicació efectiva de la llei i els seus reglaments de desplegament, s'havien posat de manifest alguns desajustaments o mancances, més o menys importants, en el marc normatiu de la política en aquesta àrea. En paral·lel, s'havien produït canvis significatius en les institucions i la societat catalana, com ara l'aprovació del nou Estatut de Catalunya, amb un nou model de finançament, o l'eclosió del fenomen migratori. També van ser importants els canvis en l'escena internacional, específicament en les polítiques de cooperació per al desenvolupament.

En aquell moment, tot això aconsellava fer una revisió de la llei de cooperació per al desenvolupament amb l'objectiu d'adaptar-la al nou context. A banda, pel que feia als òrgans rectors de la política de cooperació, calia reformar la llei de creació de l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament i els seus estatuts. No obstant aquestes necessitats, només es va publicar la Llei 77/2011, de 27 de juliol, de mesures fiscal i financeres, que va modificar els articles 31 a 34 de la llei de cooperació al desenvolupament. La modificació de l'apartat 2 de l'article 31 tenia per objectiu establir noves mesures qualitatives que permetien destriar, en la fase de la sol·licitud de la subvenció, aquelles entitats que volien accedir a subvencions computables com a ajut oficial al desenvolupament que estaven al corrent d'obligacions concretes en ocasions precedents davant de l'Administració de la Generalitat. La modificació de l'apartat 2 de l'article 34 pretenia incloure tots els potencials

agents amb interès en col·laborar, mitjançant convenis de col·laboració, en el finançament de projectes o programes de cooperació al desenvolupament, d'acord amb les previsions i prioritats marcades pels instruments de planificació de la política de la Generalitat en aquesta matèria. Així mateix, aquesta nova regulació obria la possibilitat d'obtenir, via signatura de convenis de col·laboració entre l'administració i nous agents, més i noves fonts de finançament a destinar als beneficiaris de projectes i programes en què hi participava la Generalitat.

La cooperació per al desenvolupament de la Generalitat de Catalunya es va iniciar força abans, el 1986, amb la creació d'una partida finalista, que va augmentar significativament al llarg dels anys, a la qual es va sumar, a partir del 1995, l'ajut destinat pels departaments i organismes de la Generalitat a aquest àmbit. No obstant això, no va ser fins l'aprovació de la llei de cooperació al desenvolupament, l'any 2001, i en aplicació d'aquesta, l'elaboració del *Pla Director 2003-2006*, que es pot afirmar que es va iniciar la política pública de cooperació al desenvolupament de la Generalitat de Catalunya.

Era la primera vegada en la història de la cooperació per al desenvolupament en què les polítiques es planificaven estratègicament i a mitjà termini. A més, també per primer cop, a partir del 2004, es van començar a elaborar plans anuals de cooperació per al desenvolupament. Els plans anuals, previstos a la llei, tenien la funció de traduir en actuacions concretes les línies d'intervenció estratègica definides en el pla director. L'any 2003, va iniciar l'activitat l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament, l'ACCD, prevista en la llei de cooperació. A partir de la seva creació, al llarg del període, s'havia desplegat l'arquitectura organitzativa i les funcions de l'ACCD, paral·lelament al creixement dels recursos d'AOD.

Va ser a la darrereria del 2006, que es va crear la Direcció General de Cooperació al Desenvolupament i Acció Humanitària, amb funcions, entre altres, de planificar, impulsar i fer el seguiment de la política catalana de cooperació al desenvolupament, segons establia el Decret 633/2006, de 27 de desembre. A aquesta arquitectura institucional, calia afegir la creació dels òrgans consultius previstos en la llei de cooperació: el Consell de Cooperació al Desenvolupament, la Comissió Interdepartamental de Cooperació al Desenvolupament i la Comissió de Coordinació amb els ens locals. Eren mecanismes d'informació, participació i coordinació, alhora que esdevenien instruments per a garantir la coherència en la formulació i el disseny de la política de cooperació. Aquests òrgans, constituïts l'any 2003, havien entrat en ple funcionament al llarg d'aquets període, centrant el seu treball en els processos d'elaboració dels plans anuals de cooperació al desenvolupament 2004 i 2005 i 2006 i en la revisió del pla director 2003-2006, elaborat l'any 2005. En tots aquests casos, els òrgans van tenir un paper fonamental, no només mitjançant la participació en els grups de treball creats per a aquests processos, sinó també en l'informe i dictamen dels documents.

Cal fer esment de la creació del Comitè Català d'Ajut Humanitari d'Emergència i del Consell Català de Foment de la Pau, previstos en la llei de foment de la pau, de l'any 2003. El consell era un òrgan consultiu i de participació de la societat de Catalunya en les activitats de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i dels ens locals per al foment de la pau. Es trobava adscrit a l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament, que li proporcionava el suport tècnic i econòmic necessari per al seu funcionament. Entre les seves funcions destacaven fer d'observatori aplicat per a la prevenció de guerres i de conflictes violents, facilitar la coordinació entre la Generalitat i els ens locals en les actuacions per al

foment de la pau, emetre informe sobre els programes a favor de l'eradicació de la guerra i la violència entre els pobles i entre les persones, així com assessorar sobre els continguts i els valors de la formació de professionals civils de la pau, a fi de poder atendre la demanda d'observadors electorals o generals, treballadors pels drets humans i especialistes en la resolució de conflictes, la mediació i la negociació.

### **El Pla Director de cooperació al desenvolupament 2003-2006**

El Pla Director de cooperació al desenvolupament 2003-2006, aprovat pel Parlament de Catalunya, desenvolupava el primer cicle de planificació quadriennal de la política pública de cooperació per al desenvolupament de la Generalitat de Catalunya, iniciat el 2003<sup>174</sup>.

En aplicació d'aquest pla, durant el període 2003 a 2006, es va produir un important increment de l'Ajuda Oficial al Desenvolupament (AOD) per part de la Generalitat, de manera que l'any 2006 s'havien duplicat els recursos destinats durant el 2003, de 25 a 52 milions d'euros. El repartiment d'aquest creixement entre l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD) i els departaments s'havia fet també d'acord amb el pla director, que assignava a l'ACCD la part principal de l'increment, amb el benentès que era l'òrgan principal i especialitzat d'execució de la política de cooperació per al desenvolupament de la Generalitat de Catalunya. D'altra banda, cal assenyalar que les despeses administratives associades amb la gestió de la política de cooperació de la Generalitat s'havien mantingut sempre en la forquilla percentual recomanada internacionalment, situada entre el 7 % i el 10 %. D'aquesta manera, tot i

---

<sup>174</sup> Ajut Oficial al Desenvolupament 2003-2006, Direcció General de Cooperació al desenvolupament i Acció Humanitària i Agència Catalana de Cooperació al desenvolupament.

l'augment en termes absoluts entre el 2004 i el 2006, aquestes despeses havien anat perdent pes relatiu, fins a situar-se, el 2006, en el 4,4 % de l'AOD de la Generalitat. A més, el creixement anual de les despeses administratives sempre havia estat menor que el creixement anual de l'AOD de la Generalitat.

El Pla director proposava concentrar els recursos del pressupost ordinari de cooperació i solidaritat en tres línies estratègiques, dues amb referència a les actuacions al sud –desenvolupament i ajut humanitari general i d'emergència– i una tercera al treball al nord –educació i capacitats. La línia de desenvolupament preveia cinc àrees de treball i deu objectius prioritaris; la línia d'ajut humanitari, un únic objectiu prioritari, i la línia d'educació i capacitats dos objectius prioritaris. La distribució de recursos en funció d'aquestes tres grans línies s'havia de fer mitjançant els plans anuals, tenint en compte els límits següents: desenvolupament, entre el 77 i el 80% dels recursos; ajut humanitari, entre el 7 i el 10% i educació i capacitats, entre el 12 i el 15%. Les xifres mostren que, tal com es preveia al pla director, el gruix dels recursos de la cooperació per al desenvolupament del període s'havia destinat a la línia estratègica de desenvolupament (74,08 %), seguit de la línia d'educació i capacitats (17,58 %) i, en tercer lloc, la línia d'ajut humanitari (8,34 %). Un altre element que calia destacar era el fet que aquesta distribució de recursos no divergia substancialment d'allò que establia el pla director. Així, l'assignació total de recursos a accions d'ajut humanitari s'havia situat dins de les forquilles previstes, i les assignacions a desenvolupament i educació i capacitats s'havien situat, respectivament, lleugerament a la baixa i a l'alça sobre les previsions, malgrat els esforços de convergència realitzats, especialment el 2004 i el 2005.

Les àrees de treball que havien rebut més recursos durant el període havien estat, per ordre d'importància, el suport als drets socials bàsics (26,59% de la despesa total de desenvolupament), la millora de la capacitat productiva i l'ocupació (22,66%), la governabilitat (11,50%), la construcció de pau (3,42%) i l'equitat entre homes i dones (2,85%). Cal dir, però, que en l'àrea d'equitat només s'hi van destinar recursos els anys 2005 i 2006, ja que aquesta àrea es va introduir en el pla director a partir de la revisió de 2005. Per contra, l'altra àrea que s'incorporava en la revisió, la de construcció de pau i prevenció de conflictes violents, ja era un objectiu prioritari de l'àrea de governabilitat abans de la revisió. Tot i això, l'àrea de construcció de pau és la que més va créixer entre el 2003 i el 2006: gairebé el 600%, molt per sobre del creixement de la línia de desenvolupament, que havia estat de prop del 100%. També havien crescut molt, les àrees de governabilitat (261%) i de drets socials bàsics (151%), mentre que l'àrea de millora de la capacitat productiva i l'ocupació havia crescut per sota del creixement mitjà. D'altra banda, dos objectius havien concentrat gairebé la meitat de la despesa destinada als objectius prioritaris de desenvolupament: la millora de l'activitat productiva i comercial (26,44% dels recursos destinats a objectius prioritaris de mitjana durant el quadrienni 2003-2006) i l'enfortiment dels sistemes d'atenció primària de salut (21,84%). La resta d'objectius s'havien situat per sota del 10% del total destinat als objectius prioritaris. Quant a la distribució geogràfica de les actuacions de desenvolupament de la Generalitat, més de la meitat dels recursos del període (51,24%) s'havien destinat a l'Amèrica Llatina i el Carib, un terç (31,69%) a la Mediterrània i l'Àfrica Subsahariana, i la resta a Àsia-Pacífic (2,98%), Europa (2,69%) o a diversos continents (11,41%).

El procés de convergència seguit al llarg del període per a l'assoliment dels compromisos del pla director havia implicat, d'una banda, la disminució del

pes relatiu de l'AOD destinat a l'Amèrica del Sud i, de l'altra, l'augment progressiu dels recursos destinats a les altres tres àrees. L'increment havia estat especialment significatiu en el cas de la Mediterrània, que partia de l'assignació de recursos més baixa l'any 2003. Els països que més recursos de desenvolupament havien rebut per part de la Generalitat durant el període havien estat, per ordre d'importància, el Marroc, l'Equador, Moçambic, Colòmbia, Perú, Bolívia, Guatemala i Nicaragua. D'altra banda, cal destacar que, durant el període, s'havia millorat el grau de concentració geogràfica de les actuacions de desenvolupament, de manera que s'havia assolit, ja al 2005, l'objectiu del pla director de concentrar el 70 % dels recursos destinats als objectius de desenvolupament en els 20 països prioritaris.

Durant els quatre anys de vigència del pla, de 2003 a 2006, la Generalitat de Catalunya havia destinat més de 12 milions d'euros a finançar actuacions d'ajut humanitari general i d'emergència. El volum més important d'aquests recursos, un 14%, s'havia adreçat a finançar projectes a diversos països del món on no era possible distingir l'aportació de cada país de manera individual. Per països, els principals receptors havien estat Angola, el Sàhara Occidental, el Txad, el Líban, Bòsnia i Hercegovina, Indonèsia i la República Democràtica del Congo. A banda de la provisió d'ajut humanitari general i d'emergència, el pla director preveia la creació d'un protocol de coordinació dels esforços en aquest àmbit de les diverses administracions públiques i de la societat civil. D'acord amb això, l'any 2005, es va crear el Comitè Català d'Ajut Humanitari d'Emergència (CCAHE), que va coordinar la resposta dels actors catalans davant de diverses emergències i crisis humanitàries, com l'huracà Stan, els terratrèmols del Pakistan i Indonèsia, els conflictes al Líban i a Palestina o les inundacions als campaments sahrauís.



La tercera de les línies estratègiques de la política de cooperació al desenvolupament de la Generalitat de Catalunya era la referent a l'educació i les capacitats. Dins d'aquesta hi havia dos objectius estratègics. El primer pretenia impulsar l'educació per al desenvolupament i la sensibilització a Catalunya i el segon, millorar les capacitats dels agents catalans de la cooperació per al desenvolupament. Una revisió dels dos objectius mostrava un repartiment relativament equitatiu de la distribució de recursos entre ells, tot i una lleugera preponderància del primer sobre el segon, encara que una part significativa de les actuacions havia abordat de manera conjunta tots dos objectius.

Els instruments emprats per a l'execució de la despesa en cooperació i solidaritat internacional havien estat molt diversos. En paral·lel a l'ampliació dels mecanismes de finançament, s'havia anat millorant la rendició de comptes amb l'objectiu d'oferir les dades el més desagregades possible. Durant el període 2004-2005, més de la meitat de la despesa (53,69%) es va executar mitjançant convocatòries. Aquest mecanisme, que era el que garantia millor la transparència i la concurrència, va ser, a més, el que es va emprar majoritàriament durant tots els anys analitzats. En segon lloc, a molta distància, es trobava la subvenció directa (35,55%). Aquesta modalitat s'havia utilitzat per a finançar, principalment, actuacions a iniciativa dels actors de la cooperació catalana quan es justificava degudament la necessitat de no-concurrència. Per exemple, havia estat un mecanisme emprat per a finançar les federacions i coordinadores territorials d'ONG, diverses accions concertades com la Festa del Comerç Just o la Taula Catalana per la Pau i els Drets Humans a Colòmbia, així com les aportacions a organismes multilaterals: Fons Global contra la Sida, la Malària i la Tuberculosi, o les diferents agències i organismes del sistema de les Nacions Unides, com el PNUD, l'ACNUR, la FAO, UNRWA i UNIFEM, entre d'altres. En tercer lloc, se situava la cooperació directa

(7,76%). Aquesta feia referència a actuacions que assumia directament l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Un exemple en eren el suport pressupostari o convenis directes amb autoritats o entitats de la societat civil dels països del sud.

Quant al tipus d'actor, el principal gestor de l'AOD catalana van ser les ONG i les federacions i coordinadores d'ONG, que havien canalitzat el 45% dels recursos. A més, una lectura comparada de les assignacions anuals posava de manifest que el pes de les ONG en la gestió de recursos havia crescut any rere any. En segon lloc, se situaven les administracions públiques catalanes, tant autonòmica com locals, que havien estat les executores d'un terç, de mitjana, de la despesa des del 2004 fins al 2006. El tercer beneficiari havien estat els organismes multilaterals i entitats internacionals, amb el 9% d'assignació mitjana dels recursos i una clara tendència incremental al llarg del període. Darrere d'aquest grup es col·locaven la resta d'actors, tots amb uns percentatges menors del 5%, trobant que les universitats n'havien executat el 4,42%; els agents empresarials, el 4,20%; els sindicats i associacions professionals agràries, el 2,80%; els organismes vinculats, el 4,59% i els centres de recerca, l'1,20%.

Durant aquest període, el departament que havia destinat més recursos va ser el d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació, amb el 20% del total. El seguia, a distància, el departament de Comerç, Turisme i Consum, amb una assignació al voltant del 5%. A continuació trobàvem un grup format pels departaments de Salut, Política Territorial i Obres Públiques, Medi Ambient i Habitatge, Relacions Institucionals i Participació i Presidència, que havien destinat, cadascun, entre l'1 i el 2% de l'AOD. La resta de departaments presentaven assignacions inferiors a l'1%. Eren especialment importants el Consorci de Promoció Comercial de Catalunya,

amb el 4,58% del total de l'AOD per a aquest període, i la Direcció General d'Universitats, amb el 3,09%. Seguidament hi havia la Secretaria de Cooperació Exterior (0,80%), el Centre per a l'Empresa i el Medi Ambient (0,77%), la Direcció General d'Innovació (0,69%) i l'INCASOL (0,58%). Finalment, altres unitats orgàniques com l'Institut Català de les Dones, la Secretaria General de Joventut o l'Agència Catalana de l'Aigua, entre d'altres, havien mostrat també un compromís constant durant el període amb el finançament d'actuacions de cooperació per al desenvolupament i la solidaritat internacional.

### **El Pla Director de cooperació al desenvolupament 2007-2010**

El *Pla Director de cooperació al desenvolupament 2007-2010* fixava, d'acord amb la llei de cooperació al desenvolupament, el marc de referència i les prioritats d'actuació sectorials i geogràfiques; feia referència a les modalitats, els instruments i els actors; determinava les capacitats i els recursos necessaris i establia les línies directrius per al desplegament dels principis ordenadors i de bona gestió de la política de cooperació per al desenvolupament. Tenia com a missió i finalitat últimes, la promoció del desenvolupament humà sostenible, l'eradicació de la pobresa i la lluita contra les desigualtats. D'acord amb això, seguint el que establia la llei de cooperació, el pla recollia un seguit de valors i principis ordenadors de la política de cooperació per al desenvolupament. Els valors feien referència a les raons últimes fonamentadores de les actuacions de desenvolupament, mentre que els principis s'associaven als requeriments de la bona gestió pública, a la qualitat de l'ajut i al paper de la Generalitat com a òrgan regulador de la política de cooperació per al desenvolupament. Addicionalment, el pla es feia ressò i subscribia els principis adoptats en el marc de la Declaració de París, sobre eficàcia de l'ajut, i en posava de relleu tres: el principi d'apropiació de les polítiques de cooperació per al desenvolupament per part dels països socis del sud, el

635

principi d'alineació dels països i organismes donants amb les estratègies de desenvolupament del sud i el principi d'harmonització de les actuacions dels diferents donants.

Establia dos nivells diferenciats de prioritització sectorial: els objectius transversals i les línies estratègiques. objectius transversals eren:

1. Promoure el respecte integral i la consolidació dels drets humans, la governança i l'enfortiment del teixit social.
2. Promoure l'equitat entre les dones i els homes mitjançant l'aplicació de la perspectiva de gènere.
3. Promoure la sostenibilitat del desenvolupament en la seva triple dimensió: social –que incloïa cultural i política–, econòmica i ambiental.

Les línies estratègiques estructuraven les prioritats d'intervenció sectorial de la cooperació catalana. Com en el pla anterior, dues en feien referència a les actuacions al sud –desenvolupament i acció humanitària– i una altra al treball al nord –educació i capacitats. La línia de desenvolupament tornava a concentrar el volum més important d'actuacions i recursos, entre un 75 i un 78% del total. El gruix d'aquests recursos, el 80%, s'havia de destinar a set objectius estratègics de desenvolupament, dos amb referència als drets socials bàsics –dret a la salut i a l'aigua i dret a l'educació–; el tercer a les capacitats productives, l'ocupació i els drets laborals; tres més derivats dels objectius transversals –drets humans, governança democràtica i enfortiment del teixit social; apoderament de les dones i sostenibilitat mediambiental–; i un darrer referit a la construcció de pau. L'assignació mínima prevista per a cada objectiu era del 7% dels recursos de la línia de desenvolupament.

El pla establia, també, que una part de la línia de desenvolupament s'havia de destinar a la cooperació cultural, la cooperació amb els pobles indígenes, el suport als processos de normalització lingüística en països amb llengües minoritzades, el foment del teixit associatiu, així com un

tractament especial al suport a l'autonomia i els drets de les persones amb discapacitats dels països del sud. De manera complementària, i en aplicació dels compromisos assolits en la Cimera de Copenhaguen del 1995, una part dels recursos s'havien de destinar als drets i serveis socials bàsics.

Pel que fa a la línia estratègica d'acció humanitària, es preveia destinar-hi entre el 7 i el 10% del total de recursos, amb dos àmbits d'actuació diferenciats: satisfer les necessitats immediates de les poblacions afectades per catàstrofes d'origen natural o humà (35% dels recursos de la línia) i pal·liar el patiment de les poblacions afectades per crisis de llarga durada i ajudar a reduir la vulnerabilitat futura de les poblacions que havien patit desastres naturals (65% dels recursos). Aquestes serien complementades i multiplicades per una tercera, orientada a la ciutadania catalana.

La línia d'educació i capacitats, a la qual s'havien de destinar entre el 13 i el 17% dels recursos, contemplava dos objectius estratègics. El primer (que concentrava dues terceres parts dels recursos) pretenia impulsar l'educació per al desenvolupament i la sensibilització a Catalunya, en el convenciment que l'assoliment del desenvolupament humà sostenible exigia, en paral·lel, l'educació i la conscienciació de la ciutadania dels països del nord. El segon es centrava en millorar les capacitats dels agents catalans de la cooperació per al desenvolupament, incidint així en la millora de la qualitat de l'ajut.

La llei considerava geogràficament prioritaris els països i pobles de la Mediterrània, especialment els del Magrib, d'Amèrica Llatina i de l'Àfrica subsahariana. Es definien 11 països i territoris prioritaris (Marroc, Palestina, Sàhara Occidental, Moçambic, Senegal, Guatemala, Nicaragua,

el Salvador, Bolívia, Colòmbia i Equador) i 7 països i territoris preferents (Algèria, Líban, Gàmbia, Camerun, Etiòpia, Brasil i Perú), que el 2010 havien de concentrar, respectivament, el 60 i el 20% dels recursos de la línia estratègica de desenvolupament. El 20% restant s'havia de destinar a altres països susceptibles de rebre AOD, d'acord amb el Comitè d'Ajut al Desenvolupament de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE). De manera complementària, amb l'objectiu d'avançar en assolir els compromisos internacionals, el 20%, com a mínim, dels recursos de la línia estratègica de desenvolupament s'havia d'adreçar als països considerats per les Nacions Unides com a menys desenvolupats.

El pla havia de tenir en compte la trajectòria catalana de solidaritat internacional en els països o les zones en post-conflicte bèl·lic (Balcans, Afganistan, Timor Oriental), sotmeses a bloqueig (Cuba), amb situacions de vulneració dels drets humans, en procés de construcció (Bòsnia Hercegovina, Kosovo i Eritrea) i les nacions sense estat (Kurdistan, Txetxènia, etc.). Per aquesta raó, en els plans anuals s'havia de definir les prioritats d'actuació en aquests països, ja fos en l'àmbit del desenvolupament o l'acció humanitària.

S'establien quatre modalitats d'actuació. Les tres primeres desplegaven les diferents opcions de cooperació bilateral, mentre que la quarta es referia a la cooperació multilateral: la cooperació bilateral d'iniciativa directa, referida a les actuacions que assumia directament l'Administració de la Generalitat; la cooperació bilateral en concertació amb d'altres agents de la cooperació per al desenvolupament; la cooperació bilateral a iniciativa d'altres; la cooperació a través d'organitzacions multilaterals. El pla també dedicava una secció als principals instruments de cooperació per al desenvolupament, amb la voluntat de guiar-ne l'ús racional i, alhora,

fer-se ressò de les recomanacions més recents sobre eficàcia de l'ajut vinculades als instruments de la cooperació per al desenvolupament. Quant a la cooperació tècnica, el pla manifestava la voluntat de transitar progressivament dels projectes puntuals cap a programes pluriennals i amb una major implicació dels països socis. En relació amb la cooperació econòmica i financera, s'afirmava la importància dels nous instruments d'ajut econòmic com el suport pressupostari i els fons globals i s'apostava per la cooperació financera amb les Nacions Unides i pels programes de microcrèdit. Finalment, destacava la importància del codesenvolupament com a instrument de gestió positiva de la relació entre desenvolupament i migració i el seu potencial per a la cooperació per al desenvolupament catalana. Pel que feia als actors de la cooperació catalana, es feia ressò de la riquesa i la pluralitat de les iniciatives i actors involucrats a Catalunya i destacava el valor afegit de les organitzacions no governamentals, els ens locals, les organitzacions sindicals, les organitzacions empresarials i les universitats.

D'acord amb la llei de cooperació, el pla director determinava els recursos humans, materials, econòmics i de gestió necessaris per al seu desplegament. Quant als recursos econòmics, proposava un escenari de fort creixement de l'AOD en termes absoluts i relatius, amb l'objectiu d'assolir, el 2010, la xifra de 130 milions d'euros, que representaria el 0,059% de PIB de Catalunya. En coherència amb aquest creixement i amb l'objectiu de garantir el compliment de les directrius marcades, preveia reforçar l'estructura organitzativa i els equips humans de la Direcció General de Cooperació al Desenvolupament i Acció Humanitària (DGCDAAH) i de l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD). Pel que feia al principi d'informació i transparència, l'objectiu era garantir la producció i la difusió d'informació regular, oportuna, comprensible i precisa sobre la política de cooperació per al

desenvolupament. Una de les principals fites en aquest sentit era la posada en marxa d'un portal sobre Ajut Oficial per al Desenvolupament a Catalunya.

En relació amb el principi de participació, la Generalitat havia de donar tot el suport tècnic i administratiu necessari al Consell de Cooperació al Desenvolupament i les seves comissions, en tant que òrgan principal de participació del conjunt d'agents en la política de cooperació per al desenvolupament. S'havia d'impulsar el treball de la Comissió Interdepartamental de Cooperació al Desenvolupament, reforçant els mecanismes d'informació i intercanvi mitjançant una comunitat d'interès en aquest àmbit i potenciar la col·laboració i les sinèrgies entre la DGCDH i l'ACCD i els departaments i organismes de la Generalitat. Finalment, en relació amb el principi de coordinació i complementarietat es plantejava millorar l'agilitat i la representativitat de la Comissió de Coordinació amb els ens locals i impulsar mecanismes de col·laboració amb les administracions locals i supralocals, les cooperacions espanyola i autonòmiques i la comunitat internacional de donants.

En l'àmbit de la planificació, el pla preveia enfortir la identificació de necessitats i prioritats i la formulació d'estratègies, plans i programes a través, entre altres, de l'elaboració de directrius de bones pràctiques i manuals d'usos, i d'estratègies sectorials i geogràfiques pluriennals. Pretenia consolidar l'avaluació com un instrument que permetés extreure lliçons i incorporar-les al procés de presa de decisions per mitjà de la definició d'una estratègia d'avaluació de la política pública de cooperació per al desenvolupament, la planificació anual de les avaluacions, la promoció de la cultura de l'avaluació entre els actors de la cooperació catalana i la realització d'avaluacions conjuntes amb altres administracions i organismes donants.



Es constata que cinc anys després de l'aprovació de la Llei 26/2001, de cooperació al desenvolupament, malgrat els canvis en positiu en aquest marc, encara existien importants desequilibris en les relacions nord-sud i la situació de pobresa i exclusió a què vivia sotmesa la majoria de la població mundial. El balanç positiu internacional es devia a quatre elements:

- L'assoliment d'un consens generalitzat sobre la concepció del desenvolupament com un procés multidimensional orientat, bàsicament, a millorar capacitats i a fer possibles polítiques socials justes i eficaces, és a dir, polítiques adreçades a enfortir la cohesió social, a lluitar contra les desigualtats i a eliminar la desigualtat i la pobresa, polítiques que, segons establia la Declaració del dret al desenvolupament de les Nacions Unides, havien de respectar els diversos models culturals i les capacitats decisòries dels països del sud.
- L'establiment d'una doble agenda internacional de desenvolupament, consensuada pels actors del nord i del sud: una de mínims i en absolut exhaustiva, continguda en la Declaració dels Objectius del Mil·lenni, i una d'ampliada, producte de la suma dels diversos compromisos i acords de les conferències mundials sectorials celebrades des dels anys vuitanta fins aleshores.
- L'elaboració d'un programa pluriennal consensuat, també, entre actors del sud i del nord, relatiu a la millora de la cooperació i l'ajut per al desenvolupament, articulats al voltant de la Declaració de París i els principis d'apropiació, responsabilitat mútua, alineació, harmonització i gestió orientada a resultats.
- L'articulació, arreu del món, d'espais, moviments i xarxes portadores d'agendes innovadores que proposaven alternatives als discursos dominants en l'arquitectura financera internacional que s'havien fet visibles en fòrums i trobades altermundistes regionals, europeus o mundials, amb una nodrida presència de la societat civil i de les administracions públiques catalanes.

Per contra, altres dinàmiques del període mereixien una valoració negativa:

- La persistència i l'increment de la desigualtat, l'exclusió social i la manca d'equitat a moltes zones del planeta. Malgrat la millora d'alguns dels components de l'Índex de Desenvolupament Humà,

com l'expectativa de vida en néixer i els resultats globalment positius del creixement econòmic, es constata que sense redistribució era impossible el desenvolupament. Una conseqüència negativa era l'horitzó poc positiu per assolir la totalitat o bona part dels Objectius del Mil·lenni, per a l'any 2015.

- La persistència d'unes regles internacionals, en especial les que afectaven les relacions nord-sud, encara injustes i poc solidàries, imposades pel nord, i, en especial, la rèmora que suposava el deute extern, les transaccions econòmiques especulatives, el manteniment dels paradisos fiscals i els subsidis i normes de comerç injustos per al desenvolupament de les societats del sud. Aquest fet s'havia vist agreujat per la tendència a la militarització i la securització derivada de l'impacte dels atemptats de l'11 de setembre del 2001, tendència que ja afectava a l'ajut i la cooperació d'alguns països i actors.
- La presència de força conflictes armats i d'esclats de violència, en especial a l'Àfrica, Orient Mitjà i Àsia, sovint vinculats a situacions d'injustícia i asimetria social perllongades.

Quant al marc català, també s'havien produït alguns canvis importants.

- Catalunya havia aprovat un nou estatut d'autonomia que incloïa, entre els principis rectors, la cooperació per al foment de la pau i la cooperació per al desenvolupament, ambdues interrelacionades i vinculades a la construcció d'un ordre social més just i solidari que reforçava el paper, missió i objectius de la cooperació catalana per al desenvolupament.
- Partint de la consideració del desenvolupament com un bé públic global, previst per la llei, durant els darrers cinc anys s'havia bastit el nucli d'aquesta política pública de cooperació per al desenvolupament, parcialment autònoma de les altres polítiques públiques i complementària i impulsora de les iniciatives cíviques. A més, el *Pla Director de cooperació al desenvolupament 2003-2006*, la seva revisió i els tres plans anuals aprovats i implementats durant el darrer cicle de planificació, havien mostrat que era possible posar en el centre de l'activitat un conjunt de principis ordenadors i de planificació i coordinació de tota l'activitat de cooperació per al desenvolupament de la Generalitat.
- El desplegament normatiu, institucional i organitzatiu de la cooperació catalana per al desenvolupament, junt amb les capacitats de concertació, d'assessorament i d'acompanyament

dels diversos òrgans previstos per la llei (rectors, de coordinació, assessors, etc.), tot susceptibles de millora, permetien pensar en un salt qualitatiu i quantitatiu en aquest àmbit pel període 2007-2010.

En suma, els marcs internacional i català demanaven que el pla director optés per una concepció transformadora i multiplicadora de la cooperació per al desenvolupament, amb la missió bàsica de la promoció del desenvolupament humà sostenible, l'eradicació de la pobresa i la lluita contra les desigualtats. L'Informe de Desenvolupament Humà de les Nacions Unides de 2005 apuntava que, en comparació amb la dècada dels anys noranta, la població dels països en desenvolupament gaudien aleshores d'una salut més bona, d'una educació millor i estava menys empobrida, però tampoc hi havia gaire motius de satisfacció per raó de les fortes desigualtats que impediaven avançar de manera sostinguda en aquestes àrees. Les desigualtats entre països rics i pobres s'havien eixamplat i dins dels països més empobrits, les societats també havien esdevingut més desiguals. Tampoc no s'havia avançat prou en la gestió i resolució d'algunes de les transformacions negatives associades a la globalització, que implicaven nous reptes i amenaces a la seguretat humana: atur i marginació, criminalitat internacional, tràfic de persones i d'armes, terrorisme, sida i noves epidèmies, escalfament de l'atmosfera, etc. Les desigualtats, l'exclusió, els efectes perversos de la globalització i els reptes i amenaces a la seguretat de les persones, conformaven l'agenda i els principals reptes de la cooperació per al desenvolupament. L'impuls d'una cooperació transformadora, multiplicadora dels esforços del sud i que contribuís a neutralitzar aquests fenòmens negatius i alhora promogués el desenvolupament humà sostenible esdevenia la missió central de la cooperació catalana.

La llei de cooperació al desenvolupament i el pla director partien d'una concepció integral del desenvolupament humà, segons la qual venia definit

pel conjunt d'oportunitats d'elecció, és a dir, per les llibertats efectives de la persona. Per tant, esdevenia la capacitat d'una persona per escollir la seva manera de viure. En coherència, la missió i finalitat últimes de la cooperació per al desenvolupament de la Generalitat de Catalunya en el marc de la política exterior catalana, entesa des d'una perspectiva transformadora i multiplicadora dels esforços del sud, era la promoció del desenvolupament humà sostenible, l'eradicació de la pobresa i la lluita contra les desigualtats. Promoure el desenvolupament humà volia dir posar l'èmfasi en les persones i maldar per millorar les seves capacitats, concebudes des d'una perspectiva integral que abastava les dimensions política, social, econòmica, cultural i ambiental i per eradicar la pobresa. Per tant, no es tractava, simplement, de lluitar per satisfer les necessitats materials o per superar els dèficits en la distribució de la renda, sinó de treballar per ampliar drets, oportunitats i capacitats de la població més desfavorida. Per últim, calia combatre les causes que provocaven les desigualtats, que dificultaven els esforços en pro del desenvolupament humà i l'eradicació de la pobresa. Això esdevenia un requisit imprescindible, atès que la situació de pobresa i exclusió a què estaven sotmesos els sectors més desfavorits de la població al sud s'explicava, en bona part, per una distribució desigual dels recursos ambientals, econòmics, socials, polítics i culturals que, no només dificultava la cohesió social, sinó que a més tendia a perpetuar-se per mitjà de les estructures de poder.

El pla director esdevenia el principal instrument tècnic a disposició de la cooperació catalana per a ampliar les oportunitats i les capacitats de la població més desfavorida en les dimensions democràtica, econòmica, cultural, social i ambiental, amb el benentès que significava combatre les estructures de reproducció de les desigualtats i d'exclusió al sud i contribuir a construir un ordre internacional més just. Tanmateix, assolir aquest

objectiu no era possible sense el compromís cívic de la ciutadania i les institucions i organitzacions de Catalunya, fet que explicava que la missió del pla es concretés en actuacions al sud (línies estratègiques de desenvolupament i d'acció humanitària), però també en l'aposta ferma per l'educació pel desenvolupament al nord i l'enfortiment d'una societat civil catalana amb capacitat de transformació social i ben preparada per contribuir al desenvolupament (línia estratègica d'educació i capacitats).

D'acord amb la missió de la cooperació catalana, seguint allò establert per la llei de cooperació al desenvolupament, els valors que orientaven aquest Pla director eren:

- a) L'acceptació que els protagonistes i destinataris últims de la política pública de cooperació per al desenvolupament són les persones.
- b) El foment de la pau, la justícia, la igualtat i l'equitat en les relacions entre persones, pobles, cultures, nacions i estats.
- c) La promoció i la defensa dels drets humans i de les llibertats fonamentals, indivisibles i interdependents.
- d) El reconeixement del dret dels pobles a la defensa i a la promoció de la cultura, la llengua i la identitat pròpies.
- e) La defensa i la promoció de les persones i els col·lectius més desfavorits o dels que patien discriminacions polítiques o econòmiques per raó de gènere, ètnia, cultura o religió. El pla ampliava aquest valor més enllà del previst a la llei incorporant-hi, a més, la defensa i la promoció de les persones i els col·lectius que patien discriminacions per raó de llengua, opció sexual o la discapacitat.
- f) El reconeixement dels drets econòmics, laborals i socials, del treball, l'empresa i el bon govern com a fonaments d'un desenvolupament econòmic durador, equitatiu i sostenible que incidís també en la redistribució de la riquesa i en la justícia social.

La llei de cooperació al desenvolupament desplejava els principis que haurien de guiar la política de cooperació per al desenvolupament catalana per tal que esdevingués una eficaç, de qualitat i ben gestionada. Un primer grup de principis estaven directament associats a la transparència,

645

informació i participació dels agents de cooperació en l'activitat pública en aquest àmbit. Els principis de planificació, control, seguiment i avaluació que establí la llei també tenien la voluntat que la política de cooperació per al desenvolupament esdevingués de qualitat. Un segon grup els principis relatius al paper de la Generalitat com a òrgan regulador de la política pública de cooperació per al desenvolupament: vetllar per la coordinació de tota l'activitat de l'administració, garantir la coherència de les actuacions i buscar la col·laboració i la complementarietat de les polítiques i actuacions de cooperació per al desenvolupament en els diferents àmbits. A aquest grup calia afegir el principi de la transversalitat, que comportava una cultura organitzativa en què les diferents àrees de les administracions coordinaven i desenvolupaven programes i actuacions a partir d'un marc normatiu comú i de línies estratègiques i plans consensuats. Finalment, detallava i desplegava un darrer grup de principis directament associats a la qualitat de l'ajut, relacionats amb l'eficàcia, l'eficiència, la responsabilització, l'apropiació i la liberalitat, desenvolupats i ampliat per la Declaració de París. En els darrers anys, especialment a partir de la Cimera sobre Finançament del Desenvolupament de Monterrey del 2002, la comunitat internacional del desenvolupament havia debatut amb intensitat la qüestió de l'eficàcia de l'ajut, que havia d'anar lligada, necessàriament, a l'increment dels fluxos d'AOD. Aquest debat havia cristal·litzat en la ja esmentada Declaració de París, subscripta el 2005 pels països del nord i del sud i per diversos organismes internacionals i organitzacions de la societat civil, establint, entre d'altres, tres principis bàsics per millorar l'eficàcia de l'ajut: l'apropiació, l'alineació i l'harmonització. L'objectiu de la seva aplicació era garantir que l'ajut s'orientés a satisfer les necessitats i les prioritats definides pels mateixos beneficiaris i a desplegar les capacitats del països socis del sud per a desenvolupar, implementar i retre comptes a la ciutadania de les polítiques que emprenguin. La Generalitat de Catalunya, mitjançant aquest pla, es

feia ressò i adoptava aquestes recomanacions, ja contingudes en l'esperit de la llei. El pla, per tant, establí com a principis rectors que havien de guiar la política pública de cooperació per al desenvolupament de la Generalitat de Catalunya els principis d'apropiació, alineació, i harmonització de l'ajut i de la cooperació per al desenvolupament. Concretament, els esmentats principis es definien de la forma següent:

- a) El principi d'apropiació establí la coresponsabilitat dels països del sud, denominats països socis. Posava l'accent amb què eren aquests i els actors del sud qui havien d'assumir la iniciativa en el disseny, l'elaboració i l'execució de les estratègies i les polítiques de desenvolupament. Per a garantir el compliment d'aquest principi rector, la cooperació catalana havia d'enfortir les capacitats dels països socis per liderar les seves estratègies i polítiques de desenvolupament.
- b) El principi d'alineació establí quina havia de ser la relació entre el donant i el país soci, deixant clar que els donants havien d'afegir-se, amb el seu suport tècnic i/o econòmic, a les estratègies i polítiques nacionals de desenvolupament que marcaven aquests països, fent ús de les institucions i procediments del país soci. Per a garantir-ho, la cooperació catalana havia d'establir una relació d'associació amb els actors dels països socis en la identificació de necessitats i l'establiment de prioritats, tot respectant els principis i valors del pla director i adequant, sempre que fos possible, la seva estratègia d'actuació a les estratègies i polítiques nacionals existents en aquests països.
- c) El principi d'harmonització regulava les relacions entre els donants precisant que calia evitar la dispersió i la falta de complementarietat entre els diferents actors i les seves diverses actuacions.

El pla director havia de posar el seu màxim èmfasi en les finalitats, en allò que es volia aconseguir a mitjà i llarg termini. S'establí dos nivells diferenciats de priorització sectorial, els objectius transversals i les línies estratègiques. Els primers, autèntica columna vertebral del pla, informaven de totes i cadascuna de les actuacions i derivaven directament de la missió, principis i valors que, tot seguint la llei i els compromisos

internacionals, donaven sentit i eren la senyal d'identitat de la cooperació catalana. Les línies estratègiques implicaven finalitats i objectius que no es podien assolir en un únic cicle de planejament de quatre anys. Això havia permès considerar la necessària continuïtat entre el primer pla director i el de 2007-2010. Concretament, les línies estratègiques eren tres i coincidents amb el pla anterior:

- Contribuir al desenvolupament dels països i la població del sud, d'acord amb les prioritats sectorials i estratègiques determinades pel pla (línia estratègica de desenvolupament).
- Fer front, mitjançant l'acció humanitària, a catàstrofes d'origen natural i humà (línia estratègica d'acció humanitària).
- Millorar la formació i les capacitats dels actors de la cooperació catalana, així com el coneixement, el compromís i l'empatia de la ciutadania (línia estratègica d'educació i capacitats).

Cada línia estratègica es dividia i concretava en objectius estratègics sectorials, pensats per realitzar-se durant els quatre anys de vigència del pla. Aquests, alhora, es concretaven en objectius específics que, finalment, donaven lloc a uns resultats, susceptibles de ser mesurats i avaluats mitjançant criteris de seguiment i control i indicadors, qualitatius i quantitius.

La finalitat última de les actuacions del pla director era l'eradicació de la pobresa, entesa com absència de capacitats i de titularitats i no com a simple estat de necessitat, amb una sèrie de condicions, prèvies als objectius sectorials, necessàries per a assolir-la. El pla director es feia ressò dels requisits mínims, en reconeixia la seva importància i els feia operatius mitjançant l'establiment de tres objectius transversals que impregnaven el conjunt de la política de cooperació per al desenvolupament de la Generalitat. Concretament, en l'àmbit social (respecte integral i consolidació dels drets humans, la governança i l'enfortiment del teixit social), en l'àmbit relacional (equitat entre les dones



i els homes) i en la durada en el temps i sostenibilitat material de l'esforç (social, econòmica i ambiental).

### **6.1.2.- La Secretaria General de l'Esport**

Catalunya, tradicionalment, ha estat un país amb un alt nivell esportiu. Els esportistes catalans i les entitats que han acollit durant anys moltes proves internacionals arreu del territori han facilitat la projecció exterior catalana. El punt àlgid es va iniciar amb les jocs olímpics celebrats a Barcelona l'any 1992, que van posar la capital de Catalunya en el mapa internacional. Això va tenir continuïtat i va facilitar les relacions institucionals, empresarials, universitàries, el creixement del turisme i els contactes relacionals de tota mena. Finalment, seria l'article 134 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya el que va ratificar el mandat a la Generalitat per desenvolupar les competències en matèria de l'esport en dir que li correspon la competència exclusiva en aquesta matèria. El Govern de la Generalitat, durant el període dels tripartits, va tenir la voluntat política d'impulsar aquest sector vital per a la projecció exterior de Catalunya. És per això que, per mitjà del Decret 215/2005, d'11 d'octubre, es van reestructurar la Secretaria General de l'Esport i del Consell Català de l'Esport a fi de crear un nou model organitzatiu que assolís els nous reptes que tenien davant seu. El decret deia que mitjançant la Llei 8/1999, de 30 de juliol de la jurisdicció esportiva i de modificació de les lleis 8/1988, de l'esport, i 11/1984, de creació de l'organisme autònom Institut Nacional d'Educació Física de Catalunya, es va crear el Consell Català de l'Esport. Aquesta llei el configurava com a organisme autònom de caràcter administratiu que, conjuntament amb la Secretaria General de l'Esport, a qui corresponien les funcions de direcció de l'execució de la política esportiva, conformava l'organització de l'administració esportiva de la Generalitat.

La llei de l'esport, el text únic de la qual es va aprovar pel Decret Legislatiu 1/2000, de 31 de juliol, regulava el Consell Català de l'Esport com a organisme autònom de caràcter administratiu i establí les normes bàsiques dels seus òrgans rectors i del règim jurídic del seu funcionament, desenvolupats posteriorment pel Decret 35/2001, de 23 gener. L'organisme passava a conformar, juntament amb la Secretaria General de l'Esport com a òrgan de direcció política, la nova estructura de l'administració esportiva de la Generalitat de Catalunya. Aquest Decret tenia per objecte la configuració d'un nou model organitzatiu que adequava l'estructura i les funcions de les diverses unitats a les línies d'actuació i als objectius de la política esportiva de la Generalitat de Catalunya i la regulació de l'organització de la Secretaria General de l'Esport i de l'estructura orgànica i funcionament del Consell Català de l'Esport.

Atès el Decret 195/2004, de 24 de febrer, de reestructuració parcial del Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya, i d'acord amb la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, es regulaven les funcions i estructura de la Secretaria General de l'Esport. El seu article primer establí que la Secretaria General de l'Esport estava adscrita al Departament de la Presidència d'acord amb el Decret 195/2004 i tenia les funcions que preveia el Decret legislatiu 1/2000 i la resta de disposicions sectorials aplicables. El Consell Català de l'Esport, l'Institut Nacional d'Educació Física de Catalunya i el Centre d'Alt Rendiment Esportiu estaven, també, adscrits al Departament de la Presidència. Aquest article primer va crear alhora la Direcció de Projectió Exterior de l'Esport, mentre que l'article segon establí les seves funcions:

- a) Establir una xarxa de relacions internacionals de la Secretaria General de l'Esport.
- b) Donar suport i dinamitzar les organitzacions internacionals participades.

- c) Impulsar i mantenir projectes específics de caràcter internacional vinculats a la Secretaria General de l'Esport.
- d) Relacionar-se i comunicar-se amb els departaments i organismes vinculats amb l'esport.
- e) Promoure i donar suport a les activitats internacionals de l'esport català i a les competicions de les seleccions esportives de Catalunya.

L'article tercer establia l'estructura i funcions del Consell Català de l'Esport i deia que aquestes eren les previstes pel Decret legislatiu 1/2000.

En una etapa posterior del govern tripartit, la Secretaria General de l'Esport, el Consell Català de l'Esport, l'Institut Nacional d'Educació Física de Catalunya i el Centre d'Alt Rendiment Esportiu passarien a formar part de l'estructura institucional del Departament de Vicepresidència. Al mateix temps, s'establia la dependència de la Direcció General de l'Esport de la Secretaria General de l'Esport. El Departament de Vicepresidència va assumir les competències en matèria d'esport per mitjà del Decret 478/2006, que en el seu article 6.1 establia que la Secretaria d'Afers Exteriors assumia l'estructura i les funcions que la normativa vigent atribuïa a la Secretaria de Relacions Internacionals, llevat el disposat per l'article 9 del Decret 477/2006, de 5 de desembre, de reestructuració del Departament de la Presidència. En virtut del Decret 478/2006, la Secretaria d'Afers Exteriors assumia també la Direcció de Projecció Exterior de l'Esport. La tasca de la Secretaria General de l'Esport; a través de la Direcció General de l'Esport, amb el suport del Consell Català de l'Esport; va ser fonamentalment:

- Promoure la practica de l'activitat física, dels esports de lleure i de competició a través de les corporacions locals, les federacions, els clubs esportius, els consells esportius, els centres universitaris, les associacions escolars, els centres esportius comercials i altres entitats.
- Promoure la millora quantitativa i qualitativa de les àrees docent, tècnica, jurídica, mèdica i altres ciències que donaven suport a la pràctica esportiva.

- Incrementar i millorar la xarxa d'equipaments i instal·lacions esportives de l'esport de base i de l'esport d'alt rendiment.
- Impulsar l'esport federat en l'àmbit internacional.
- Donar suport a la divulgació esportiva del teixit associatiu, en tant que part important de la cultura de Catalunya.

Durant el govern dels tripartits, l'esport escolar va pujar del 5% al 75%. Es va fer una campanya vinculant salut i esport. Part d'aquesta es va fer per mitjà de dels metges als CAP, recomanant l'esport com eina de salut. Es va incrementar l'economia destinada al esport i es van fer 120 instal·lacions populars esportives; es van promoure les xarxes esport i dona; es va crear l'enciclopèdia del esport i es van construir els centres de tecnificació de l'esport i el clúster de l'esport, vinculant fabricant i món dels esportistes.

Una de les tasques més rellevants de la Secretaria General de l'Esport va ser promoure les seleccions catalanes en l'àmbit internacional. Durant els governs de Jordi Pujol, les seleccions catalanes celebraven un o dos partits anuals. Era una reivindicació simbòlica, seguint la línia del president de no incomodar al Govern d'Espanya. En aquella època, només va haver un intent, de la Federació Catalana de Natació, per formar part de la Federació Internacional. Juan Antonio Samaranch, qui fos President del Comitè Olímpic Internacional (COI), va fer gestions per assolir aquest repte, d'acord amb el President de la Federació de Natació, però en el moment decisiu Jordi Pujol no es va implicar i no es va aconseguir.

Abans del primer govern del tripartit, va haver un acord entre ERC i la Plataforma Pro seleccions catalanes, ratificat davant de Notari i signat, per una banda, per Ernest Benach i Carod-Rovira i, per l'altra, per Jaume Llauredó, president de la Plataforma pro-seleccions catalanes; que estipulava que els representants d'ERC es comprometien, en cas de

formar part del govern, a facilitar recursos econòmics a la plataforma i, alhora, a pactar les persones que haurien de ser responsables de la Secretaria General de l'Esport i de la Direcció General de l'Esport. Arribat el moment, van recaure, respectivament, en: Rafel Niubó (2003 a 2006) i Ignasi Doñate, provinents del Comitè Olímpic de Catalunya<sup>175</sup>.

La primera mesura de la Secretaria General de l'Esport va ser classificar les federacions segons les possibilitats d'entrar en les federacions internacionals (tres grups: possible, poques possibilitats o nul·les). Es va observar que, en les federacions internacionals anglosaxones, era possible formar part, atès que els britànics havien resolt aquest tema territorial de més d'una federació per estat, especialment amb l'entrada en les federacions de les seleccions que en èpoques anteriors havien sigut colònies seves. En canvi, amb els membres de la Francofonia, es va veure que era quasi impossible que acceptessin més d'una federació per estat. En el primer cas, tenien més d'una federació la Xina, amb Taiwan i Hong Kong; els Estats Units, amb Puerto Rico; Dinamarca, amb les Illes Fèroe i Groenlàndia i el Regne Unit, amb Anglaterra, Escòcia, Gal·les i Gibraltar. Es va decidir actuar després de fer un estudi de la situació de les diferents federacions catalanes en l'àmbit internacional. Primer es van entrevistar amb les federacions amb possibilitats d'entrar en les internacionals, sense importar si eren grans o petites. Algunes n'eren partidàries i altres no ho tenien com objectiu. De 69 possibles, 20 van ser reconegudes per la federació internacional respectiva.

En el moment que es va començar a treballar perquè les federacions catalanes formessin part de les federacions internacionals, es va produir

---

<sup>175</sup> Entrevista a Rafel Niubó, de 23 agost 2015.

un doble conflicte. Primer, amb el govern espanyol, passant del menyspreu que fins aleshores manifestaven els seus representants en aquest tema, a vigilar arreu tot el que es feia des de Catalunya. També va significar un conflicte amb el PSC, soci en el govern català. Els representants de la sectorial d'esports eren membres del comitè federal del PSOE i, tenien per objectiu frenar les actuacions catalanes. Ho van fer mirant de posicionar els seus homes de confiança en la presidència i en altres càrrecs de les federacions catalanes. Això va succeir en la Federació Catalana de Futbol i van haver de repetir-se les eleccions per maniobres no molt clares dels no partidaris de la presència en les federacions internacionals. L'objectiu era que no sortís un president pro seleccions catalanes. Hi havia, per tant, una contradicció dins dels socialistes catalans, atès que els que estaven en el govern català estaven d'acord amb el que es feia des de la Secretaria General de l'Esport.

A nivell normatiu, en el moment de la reforma de l'estatut no es va acceptar, en el tràmit de revisió davant les Corts Generals, incloure un article que reconegués expressament l'existència de les seleccions esportives catalanes. És per això que els responsables catalans preveien que no s'acceptarien les seleccions catalanes, havien promogut també, la redacció del que havia de ser l'article 200, que deia:

*La Generalitat ha de promoure la projecció internacional de les organitzacions socials, culturals i esportives de Catalunya i, si escau, llur afiliació a les entitats afins d'àmbit internacional, en el marc del compliment del seus objectius.*

Això va ser una qüestió d'estratègia, ja que l'article 200, en permetre la afiliació de les organitzacions esportives catalanes a entitats afins d'àmbit internacional, indirectament estava permetent la participació esportiva de

les seleccions catalanes en l'àmbit internacional, expressat d'una altra manera<sup>176</sup>.

Durant el període del tripartit, va començar una guerra, res esportiva, amb què el contrincant era el govern espanyol. El primer cas, amb gran ressò mediàtic, va ser el de la federació de patinatge. El Boureau de la federació internacional va acceptar Catalunya com a membre, en una reunió a Miami. La resposta del govern espanyol va ser cessar automàticament al president de la Federació Espanyola de Patinatge, cosa inaudita, ja que es tractava d'una entitat privada en què el govern espanyol posava i treia presidents. Tan sols es podia entendre pel fet de la importància que, des de l'època franquista, es donava a l'esport com a substitutiu o entreteniment de la ciutadania, amb la finalitat que no atengués als temes polítics. Aquesta actuació era impossible a Catalunya, on estava clara i diàfana la separació entre públic i privat en matèria esportiva. En conseqüència, la selecció catalana de patinatge va jugar el campionat mundial, guanyant i pujant de categoria, per situar-se en la mateixa categoria que la selecció espanyola. En aquells moments, estaven de viatge per Àsia, Artur Mas, líder de l'oposició, i Pascual Maragall, que es van desplaçar per veure el partit final. També va assistir Carod-Rovira, aleshores fora del govern. Això va indignar al govern espanyol que va fer mans i mànigues perquè la federació catalana fos expulsada de la federació Internacional en l'assemblea de Fresno, que havia de ratificar el que havia decidit el Boureau. La posició en contra més forta provenia del MAEC i del Consejo Superior de Deportes. Pascual Maragall va intentar aconseguir una carta de José Antonio Samaranch, qui ja havia treballat per assolir la participació catalana en federacions internacionals, però

---

<sup>176</sup> Entrevista a Rafel Niubó, de 23 agost 2015.

llavors no va acceptar. En l'assemblea va haver una forta confrontació i el Boureau es va desdir de la seva decisió de Miami. Va haver també una gran implicació de Silvio Berlusconi, qui volia un president de la federació internacional italià, en lloc d'Oliveras de la Riva, que era català i que arran d'aquests fets va dimitir. Es va fer una votació directa a ma alçada, que coaccionava als votants. Espanya va jugar molt fort, fent servir tots els seus recursos i, inclús, el ministre de l'interior alemany va trucar personalment a la presidenta de la federació alemanya, que era una fornera, demanant el vot en contra de la participació catalana. El mateix van fer les ambaixades espanyoles a Sud-Amèrica. La federació catalana, finalment, va perdre les votacions i va reclamar al Tribunal d'Arbitratge Superior (TAS) del Comitè Olímpic Internacional, qui va decretar que es va incórrer en irregularitats en l'assemblea i que la federació catalana reunia els requisits per a formar part de la federació internacional, obligant a repetir l'assemblea, tornant a passar el mateix. Els africans que havien d'anar a votar a Roma no van rebre els visats i els sud-americans van ser interceptats per la policia francesa a l'aeroport. Aquests greus fets es van solucionar, en part, perquè els africans van delegar el vot en compatriotes residents a Catalunya, amb l'ajuda del Secretari General d'Immigració Oriol Amorós. Aquests delegats van anar a Roma en cotxe, de nit per evitar que fossin interceptats il·legalment. Finalment, es va tornar a perdre la votació i, a partir de llavors, la Federació Catalana de Patinatge va quedar fora de la federació internacional europea; però, en canvi, va poder jugar en el marc de les de Sud-Amèrica i d'Àfrica. Era el mateix sistema d'Israel, que en lloc de jugar a Àsia, jugava a Europa, cosa que es va aconseguir perquè es tenien contactes amb les federacions de Xile i Argentina. El Futbol Club Barcelona i Carod-Rovira també van fer gestions a Mèxic que van ajudar a la integració de la Federació Catalana de Patinatge en les Federacions de Sud-Amèrica i d'Àfrica . El govern català tenia convenis amb països de Sud-Amèrica per enviar tècnics, material i intercanvis



d'esportius abans de l'afer i, per això, aquests països van ajudar a Catalunya. El govern espanyol, en veure aquesta possibilitat catalana a Sud-Amèrica, va fer el mateix, enviant tècnics i diners, però un cop acabades les votacions, van finalitzar el suport. Aquests fets demostraven que Catalunya no es rendia en la seva tasca de projecció internacional.

Un altre cas va ser el del bowling i bitlles. S'havia convocat una assemblea internacional i, aprofitant que la federació espanyola no hi anava, la catalana va presentar la seva petició d'entrada al boureau i a l'assemblea, consecutius en el temps, que va ser acceptada. Va ser la primera vegada que en una federació internacional hi formaven part les dues federacions alhora. És més la federació catalana va entrar a formar part del Boureau com a membre de ple dret. La reacció de la federació espanyola va ser no participar en les activitats mentre la federació catalana en formés part de la federació internacional. Espanya va posar un pleit per aconseguir l'expulsió catalana que, a hores d'ara, encara no s'ha resolt. Un tercer cas va ser el del Koofwall, esport equivalent al hoquei, jugat a Holanda, essent l'únic en què juguen homes i dones. La federació catalana va ser admesa, també, de manera ràpida. Van entrar 20 federacions catalanes en federacions internacionals a qui se'ls oferia obrir seu a Barcelona, concretament a Sant Cugat. El 2006, es va treballar per organitzar uns jocs europeus, però el 2008 es va deixar el projecte, atesa la crisi econòmica.

El govern català considerava que les federacions internacionals eren entitats privades sense ànim de lucre. Es podia utilitzar la simbologia patriòtica, les banderes i els himnes, però es tenia clar que les federacions esportives no eren govern ni part de l'estat. Aquest criteri és el que existia a d'altres països europeus, però no a Espanya. A tall d'exemple, a Alemanya, estava prohibida la utilització de l'esport com a arma política,

com feien els nazis. En aquest país, l'àmbit de l'esport es responsabilitat del Ministeri del Interior, al igual que ho és l'àmbit de benestar social.

## **6.2.- L'ACTIVITAT DE LA SECRETARIA PER A LA UNIÓ EUROPEA**

La Secretaria per a la Unió Europea havia de coordinar i impulsar les polítiques i actuacions del govern relacionades amb la Unió Europea i coordinar la representació del Govern de la Generalitat en les seves institucions i organismes. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 atorgava a la Generalitat el dret i el deure de projectar Catalunya a l'exterior i de defensar els seus valors i interessos en tots els àmbits, tant polítics com econòmics o culturals. És més, proporcionava a Catalunya nous instruments per fer sentir la seva veu a la Unió Europea i ho incardinava en el procés de construcció europea<sup>177</sup>. L'Estatut millorava la participació de la Generalitat en la revisió i elaboració dels tractats de la Unió Europea, en els debats sobre afers relacionats amb ella que afectessin les competències de la Generalitat o els interessos de Catalunya, en el control dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat i en l'aplicació i execució del dret de la Unió. Millorava l'accés al Tribunal de Justícia de la Unió Europea de la Generalitat, que podia instar al govern espanyol a iniciar-hi accions en defensa dels seus legítims interessos i competències. Igualment, l'estatut comprometia a la Generalitat i a l'Estat a emprendre les accions necessàries per al reconeixement del català a la Unió Europea.

Es de recordar que l'estatut incloïa referències a la Unió Europea des del preàmbul fins al final del text i tractava la Unió Europea com a marc institucional de referència. El segon factor que permetia desenvolupar i

---

<sup>177</sup> Balanç de l'acció exterior del Govern de Catalunya 2007-2010.

enfortir la política exterior de Catalunya era el Tractat de Lisboa, que va entrar en vigor l'any 2009, i reforçava el rol del Comitè de les Regions (CdR) en la mesura que el Parlament Europeu havia de consultar-lo en determinats casos, adquirint legitimació activa per interposar recursos davant del tribunal de justícia per defensar les seves prerrogatives i en cas de violació del principi de subsidiarietat. El Tractat de Lisboa reconeixia la dimensió regional d'aquest principi i obligava a la Comissió a implicar les regions i autoritats locals en les consultes prèvies a la formulació de propostes legislatives.

La Secretaria per a la Unió Europea va actuar desenvolupant totes aquestes possibilitats, atorgades tant pel Tractat de Lisboa com per l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, per desenvolupar els seus objectius estratègics. Es va treballar per assolir una Europa federal i unida, una Europa del ciutadà i pels ciutadans que reconegués els pobles com a subjectes d'actuació política institucional i assolir la justícia social i la sostenibilitat. Les seves activitats van ser:

- Donar suport al President de la Generalitat en tot allò que fes referència a l'execució de l'acció exterior vers la Unió Europea.
- Consolidar Catalunya com un actor dins de la Unió Europea, compromès, responsable i solidari. Es va actuar potenciant el paper de les nacions sense estat i regions en la lluita pel desenvolupament sostenible i la justícia social en els fòrums multilaterals.
- Dirigir, impulsar i coordinar l'acció exterior del Govern de la Generalitat de Catalunya i la seva representació a l'exterior en l'àmbit de la Unió Europea.
- Dirigir, coordinar i impulsar la política i les actuacions del govern derivades de la pertinença de Catalunya a la Unió Europea i, en particular, dirigir la representació en les institucions i òrgans de la Unió Europea i fixar les regles de participació en el sistema de presa de decisions de la Unió.
- Impulsar i facilitar el seguiment del dret de la Unió per fixar la posició de la Generalitat davant de les iniciatives legislatives i seguir les

- eventuals iniciatives de revisió dels tractats de la Unió per tal de facilitar la presa de posició de la Generalitat.
- Seguir el marc institucional i jurídic de la Unió Europea i les seves implicacions envers la llengua catalana i occitana aranesa per tal de millorar-ne l'estatut en el si de la Unió.
  - Actuar com a òrgan de relació del Govern de la Generalitat amb l'Administració General de l'Estat en l'àmbit de la Unió Europea.
  - Desenvolupar propostes en diferents àmbits per reforçar progressivament el paper i la responsabilitat de les autoritats subestamentals amb capacitat legislativa en la governança global en l'àmbit de la Unió Europea.
  - Reforçar el paper de Catalunya ens els processos institucionals de la Unió Europea, el Comitè de les Regions i el Consell de Ministres, fent participar el Parlament de Catalunya en aquesta actuació, implicant a partits polítics i altres actors socials.
  - Mantenir la relació amb els òrgans consorcials i fundacions que actuaven en l'àmbit de les relacions exteriors vers la Unió Europea.
  - Promoure l'actuació de la Unió Europea en tot el territori de la Mediterrània, impulsant la cooperació entre la riba nord i la riba sud.
  - Potenciar les relacions entre la Generalitat i el Parlament Europeu, tal com establia l'article 187.4 de l'estatut, ubicant els eurodiputats catalans com a mecanisme de relació estable entre ambdues institucions, sense perjudici de la seva tasca com a representants de diferents famílies polítiques.
  - Reforçar el multilateralisme en la línia que establia el mandat de l'estatut, facilitant la relació amb els organismes multilaterals més rellevants per a Catalunya i les competències de la Generalitat en l'àmbit de la Unió Europea.
  - Promoure la participació de la Generalitat en les xarxes de governs subestamentals que reivindicaven un lloc en la governança global en l'àmbit de la Unió Europea.
  - Impulsar el procés de Barcelona com un espai de reflexió i diàleg que, amb la implicació d'actors de tota mena, facilitessin el funcionament dels mecanismes de cooperació euromediterrània i la creació d'un estat d'opinió en les organitzacions de la societat civil.
  - Potenciar el paper del lideratge de Catalunya en l'Assemblea Regional i Local Euromediterrània (ARLEM).
  - Incentivar l'establiment a Barcelona de representacions dels països que formen part de la Unió per la Mediterrània (UpM), a fi de crear

sinèrgies i impulsar projectes comuns amb els països de la ribera del sud de la Mediterrània.

- Impulsar l'Euroregió Pirineus-Mediterrània, continuant amb el compromís de la construcció d'un espai de cooperació i integració transfronterera al sud d'Europa, prioritzant els projectes vinculats a la mobilitat sostenible, la protecció del medi ambient, l'economia verda i la recerca i el desenvolupament.

### **Activitats rellevants**

- Una de les activitats destacades de la Secretaria per a la Unió Europea va ser la creació d'un grup d'experts europeus per fer arribar les propostes de Catalunya sobre el futur de la Unió Europea. En formaven part 15 personalitats de gran experiència, entre les que hi havia sis ex-ministres i quatre ambaixadors. Estava presidit pel President Josep Montilla, qui va dir: "avui no hi ha barreres entre l'àmbit català. Espanyol i europeu, avui pensar i fer Europa és també pensar i fer Catalunya". Les reflexions d'aquest grup s'havien de recollir en un document integrant les reflexions d'un grup d'experts liderat per Felipe Gonzalez, antic president del govern espanyol. El grup de reflexió català no pretenia ser la única veu, però si tenia la intenció de ser rellevant i l'objectiu de fer aportacions en clau catalana en el debat que s'obria sobre la definició de la Unió Europea. L'òrgan liderat per Felipe Gonzalez es va constituir a Brussel·les i tenia per objectiu fer front als reptes europeus. Les propostes s'havien de debatre en el Consell Europeu, l'any 2010, sota la presidència espanyola.
- Una altra de les seves activitats més rellevants va ser la participació en el Comitè de les Regions (CdR), una assemblea política consultiva que representava el conjunt de territoris, regions, ciutats i municipis de la Unió Europea. La seva missió principal era implicar els ens regionals i locals en el procés europeu de presa de decisions i, així, impulsar una major participació de la ciutadania. La Generalitat de Catalunya hi participava des de la seva entrada en funcionament, l'any 1994. A diferència del Consell i els comitès d'execució de la Comissió Europea, la participació de la Generalitat de Catalunya en el Comitè de les Regions, com la de la resta de les Comunitats Autònomes espanyoles, era directa i no en representació del conjunt de comunitats. El membre titular del

- comitè, per part de Catalunya, era el President de la Generalitat. Aquesta en formava part de dues de les set comissions amb què s'hi estructurava: la Comissió CIVEX (Ciutadania, Governança, Afers Institucionals i Exteriors) i la Comissió ECON (Política Econòmica).
- Va participar en el Comitè de les Regions per al 2006-2010, amb el President de la Generalitat, Pasqual Maragall, com a membre titular. Entre les prioritats polítiques del comitè estava el suport a la cooperació transfronterera i als instruments que permetien l'acció de les euroregions. N'era membre de dues comissions concretament la d'Afers Constitucionals i Governança, que tenia com a temes principals la integració europea i el rol dels ens territorials, governança europea, subsidiarietat, espai de seguretat, llibertat i justícia, política d'immigració, asil, visats, drets dels ciutadans i política de comunicació de la Unió Europea; i la de Relacions Exteriors i Cooperació, amb els temes principals de les relacions amb les regions i municipis de països candidats i tercers, associació euromediterrània, dimensió nòrdica d'Europa, cooperació descentralitzada del desenvolupament i política europea de veïnatge.

La Secretaria per la Unió Europea es va relacionar assíduament amb la Representació de la Comissió Europea, que tenia seu a Barcelona. La creació d'aquesta segona representació a l'estat espanyol va ser a instàncies del president Jordi Pujol, al·legant la seva necessitat i oportunitat durant els Jocs Olímpics de l'any 1992. L'establiment de la Representació de la Comissió Europea a Barcelona tenia un significat especial, ja que tan sols els grans estats europeus, tenien aquesta doble delegació, la primera a la capital de l'estat i la segona a la seva principal ciutat. Eren el cas de França amb Marsella, Itàlia amb Milà o Alemanya amb Munic.

En el període dels governs del tripartit, la seva activitat es va centrar en la representació institucional; la divulgació del que significava la Unió Europea per la ciutadania; les relacions amb la premsa; i molt especialment, la programació de visites dels diversos comissaris europeus

a Catalunya. Aquesta última faceta era la que més complicitats va crear entre el Govern de la Generalitat i la Comissió Europea. Si bé, la Secretaria per a la Unió Europea es relacionava directament amb la Comissió a Brussel·les, la vinguda dels comissaris a Barcelona va intensificar les relacions pel seu enorme interès<sup>178</sup>.

### **6.3.- LA DIRECCIÓ GENERAL DE RELACIONS INSTITUCIONALS: EL REGISTRE DE CONVENIS DE COL·LABORACIÓ I COOPERACIÓ**

El repartiment de competències durant els governs del tripartit va fer que Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa (ICV-EUiA) assumís la responsabilitat del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, amb Joan Saura com a conseller. La Secretaria de Relacions Institucionals i Participació; amb la Direcció General de Relacions Institucionals, dependent orgànicament, n'hi formaven part.

Els decrets 479/2006, de 5 de desembre, i 243/2007, de 6 de novembre, ambdós d'estructuració del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació determinaven les funcions de la Direcció General de Relacions Institucionals; entre d'altres, la responsabilitat del Registre de convenis de col·laboració i cooperació. Aquí, una de les seves funcions era registrar els convenis els subscrits per la Generalitat de Catalunya amb l'Estat, amb altres comunitats autònomes, amb òrgans constitucionals o estatutaris i amb ens públics d'altres estats o organismes institucionals.

---

<sup>178</sup> CAMOS, M., ex director de la Comissió Europea a Barcelona: Entrevista personal amb la doctoranda realitzada el 28 de setembre de 2015.

A banda d'això, la Secretaria d'Afers Exteriors i, posteriorment, el Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació tenien determinades funcions relacionades amb la coordinació, l'impuls i el seguiment de l'acció exterior del govern, d'acord amb el que preveia la normativa aleshores vigent, en especial, els decrets 24/2006, de 28 de febrer, i 125/2006, de 9 de maig. En aquest sentit, tenia la funció de conèixer els acords de col·laboració que la Generalitat signava en l'àmbit internacional, així com mantenir les relacions amb els òrgans competents de l'Administració General de l'Estat en aquesta matèria.

El Decret 2/2004, de 7 de gener d'estructuració del Departament de Relacions Institucionals i Participació, preveia, amb l'article 12.1.b), l'existència d'un registre de convenis de col·laboració i cooperació que depenia de la Direcció General de Relacions Institucionals. Per tal de donar compliment al contingut d'aquesta disposició, el decret pretenia dotar-lo dels requisits mínims procedimentals per a facilitar la seva posada en funcionament. Es tenia present que els convenis intergovernamentals eren unes de les eines de col·laboració i cooperació utilitzades pels operadors jurídics públics que es caracteritzaven per a la seva flexibilitat. La finalitat del registre era aconseguir un tractament sistemàtic dels convenis, actuar com a eina d'impuls de les relacions intergovernamentals mitjançant la possibilitat que oferia a les persones interessades d'accedir a les seves dades per tal de conèixer les tasques dutes a terme pels diferents governs, i servir de punt de partida i de referent per actuacions futures, alhora que instrument de publicitat i transparència de l'activitat convencional de la Generalitat. Per això, el govern va aprovar el Decret 52/2005, de 5 d'abril de creació i regulació del Registre de convenis de col·laboració i participació, establint al director general de Relacions Institucionals com a responsable.



Això era així, atès que els departaments del govern podien subscriure acords sectorials sobre matèries circumscrites al seu àmbit competencial. En tot cas, calia garantir, a través d'una comunicació prèvia a l'òrgan competent, que aquests acords s'emmarquessin dins de les línies estratègiques del Pla de l'Acció Exterior del Govern i que els compromisos assumits no anessin en contra o comprometessin la coherència de l'acció exterior. Aquest mateix òrgan havia de vehicular la comunicació corresponent al Ministeri d'Afers Exteriors i Cooperació, prèviament a la seva signatura. Sense perjudici dels aspectes generals que regulés la futura llei de l'acció exterior en relació als acords de col·laboració, a curt termini havia d'adequar els procediments previstos pel Decret 52/2005 per tal de donar la cobertura jurídica necessària a aquests principis, en la línia establerta pel Decret 42/2008 de coordinació executiva de l'acció exterior.

El registre de convenis tenia com a objectiu ser un instrument de publicitat i transparència on s'inscriurien tots els protocols, convenis i acords objecte dels decrets 52/2005 i 322//2006, de 22 d'agost. Així, a fi de donar contingut al que disposava l'article 12.1.b) del Decret 2/2004 i d'acord amb el que disposava la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, es va publicar el Decret 52/2005, que en el seu article 1.d) establí que un dels seus objectes:

*Els acords de col·laboració que signin el Govern, els departaments de l'Administració de la Generalitat, i els organismes, entitats públiques, societats i fundacions esmentats anteriorment, amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals.*

L'article 3 establí que el decret era d'aplicació als protocols, convenis i acords de cooperació que subscriuen els departaments de la Generalitat i els organismes públics vinculats o depenent de l'Administració de la Generalitat següents:

- Entitats autònomes de caràcter administratiu.

- Entitats autònomes que feien operacions o prestaven serveis de caràcter, principalment, comercial, industrial o financer.
- Entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia sotmeses a la Generalitat, però que havien d'ajustar la seva activitat a l'ordenament jurídic privat.
- Fundacions i societats civils o mercantils amb participació majoritària de la Generalitat, de les seves entitats autònomes o de societats en què la Generalitat o les entitats esmentades tenien participació majoritària en el seu capital social.
- Consorcis, o els seus òrgans de decisió, integrats majoritàriament per representants designats per la Generalitat.
- El Servei Català de la Salut i entitats gestores de la Seguretat Social, l'Institut Català de la Salut i l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials.
- Ens públics de caràcter institucional, constituïts com agències o autoritats independents.

L'article 7 establia que, un cop elaborat el projecte de conveni i acordat el seu text amb l'altra part o les parts signants, el centre directiu l'havia de trametre a la Direcció General de Relacions Institucionals als efectes d'emetre l'informe corresponent. El projecte de conveni havia d'anar acompanyat d'una memòria explicativa, signada per la persona titular del centre directiu promotor, en què s'hi havien de fer constar els antecedents i els objectius, els compromisos de col·laboració que es proposaven i les raons que justificaven la subscripció. Igualment s'havia d'adjuntar l'informe preceptiu de l'Assessoria Jurídica i, si era necessari, també l'informe d'intervenció. El projecte de conveni havia de ser informat per la Direcció General de Relacions Institucionals en un termini no superior a 10 dies, amb la finalitat d'evitar possibles duplicitats amb els ja subscrits i en vigor. Aquest informe era preceptiu, encara que no vinculant. En cas de silenci administratiu, el departament corresponent podia continuar amb la signatura del conveni. En el cas de projectes d'acords de col·laboració que s'havien de subscriure amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals, a més de l'informe preceptiu, la Direcció General de

Relacions Institucionals havia de trametre la documentació necessària a la Secretaria de Relacions Internacionals, convertida després en Secretaria d'Afers Exteriors.

L'article 8 establia que el departament corresponent, a través del secretari general, o òrgan en qui delegués, en el termini de quinze dies naturals a partir de la signatura d'un conveni, havia de trametre una còpia compulsada del text subscrit a la Direcció General de Relacions Institucionals per a la seva inscripció al Registre de convenis. L'article 9 establia que, ja inscrit el conveni, el departament corresponent havia d'ordenar la seva publicació al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Després d'un any d'experiència, es va evidenciar la conveniència de potenciar i millorar les funcions encomanades per assolir els objectius desitjats i adaptar-se a les necessitats i a la situació d'aleshores, com l'augment de les relacions de col·laboració de la Generalitat amb diferents òrgans constitucionals o estatutaris, la major presència internacional de Catalunya i la possibilitat d'introduir elements de modernització quant a l'ús de les TIC.

Vers la projecció exterior de la Generalitat, es va tenir present que corresponia a la Secretaria de Relacions Internacionals, la posterior Secretaria d'Afers Exteriors, determinades funcions relacionades amb la coordinació, l'impuls i el seguiment de l'acció exterior del govern, d'acord amb el que preveia la normativa vigent, en especial, els decrets 24/2006 i 125/2006. En aquest sentit, aquesta secretaria tenia la funció de conèixer els acords de col·laboració que la Generalitat signava en l'àmbit internacional i, si esqueia, de mantenir les relacions amb els òrgans competents de l'Administració General de l'Estat en aquesta matèria.

Per tot això, convenia ampliar l'abast del Registre de convenis, mitjançant la creació de dues noves seccions amb què s'hi havien d'inscriure tots els instruments convencionals que signats amb òrgans constitucionals o estatutaris i amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals, i establir la possibilitat de trametre dades mitjançant la introducció de noves eines informàtiques. De conformitat amb l'exposat i amb el que estableia la Llei 13/1989, es va publicar el Decret 322/2006, de 22 d'agost, de modificació del Decret 52/2005. Aquest decret va addicionar les lletres c) i d) a l'article 1 del Decret 52/2005 amb el següent redactat:

*c) Els convenis que subscriuin el Govern, els departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, els organismes o entitats públiques vinculats o dependents d'aquesta, les societats civils o mercantils i les fundacions amb participació majoritària de la Generalitat amb òrgans constitucionals o estatutaris.*

*d) Els acords de col·laboració que signin el Govern, els departaments de l'Administració de la Generalitat, i els organismes, entitats públiques, societats i fundacions esmentats anteriorment, amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals.*

L'article 2 del nou decret va modificar l'article 2.3 del Decret 52/2005, que va quedar redactat de la manera següent:

*2.3 El present Decret s'aplica també a qualsevol conveni que se signi amb l'Administració general de l'Estat o amb altres comunitats autònomes, amb òrgans constitucionals o estatutaris i amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals, i que sigui constitutiu d'una organització comuna.*

L'article 3 va modificar l'article 4.a) del Decret 52/2005, quedant:

*a) Els òrgans que subscriuen el conveni i la capacitat jurídica amb la qual actua cadascuna de les parts. En virtut de les seves funcions, no cal que acreditin la seva capacitat jurídica les persones titulars de la Presidència i de les conselleries de la Generalitat, com tampoc les persones titulars dels òrgans corresponents de l'Administració General de l'Estat i de les comunitats autònomes, dels òrgans constitucionals o estatutaris i dels ens públics d'altres estats o organismes internacionals.*

L'article 4 va modificar l'article 6.4 del Decret 52/2005, afegint les lletres c) i d):

*c) Secció tercera: convenis de col·laboració signats amb òrgans constitucionals o estatutaris.*

*d) Secció quarta: acords de col·laboració signats amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals.*

L'article 5 va modificar el text de l'apartat 1 i va addicionar un nou apartat 6 a l'article 7 del Decret 52/2005:

*7.1 Un cop elaborat el projecte de conveni i acordat el seu text amb l'altra part o les altres parts signants, el centre directiu el trametrà a la Direcció General de Relacions Institucionals als efectes d'emetre l'informe corresponent. Aquesta tramesa es podrà dur a terme mitjançant la plataforma EACAT.*

*7.6 En el cas dels projectes d'acords de col·laboració que s'hagin de subscriure amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals, un cop emès l'informe preceptiu, la Direcció General de Relacions Institucionals trametrà la documentació que sigui necessària a la Secretaria de Relacions Internacionals del Departament de la Presidència als efectes oportuns.*

L'article 6 va modificar l'article 8 del Decret 52/2005, addicionant un nou apartat 5:

*8.5 En el cas que un conveni signat incorpori estadístiques relatives a població, desagregades per sexes, es farà constar en el Registre.*

A data de 31 de desembre de 2008, el registre contenia informació sobre 1.260 convenis: 114 amb altres comunitats autònomes, 793 amb l'Estat, 40 amb òrgans constitucionals o estatutaris i 313 acords de col·laboració amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals<sup>179</sup>.

## **6.4.- LES RELACIONS TRANSFRONTERERES**

---

<sup>179</sup> Memòria del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació 2008).  
669

La cooperació transfronterera constituïa un àmbit específic de la cooperació interregional, emparada pel Tractat de Baiona, entre Espanya i França, en vigor des del 1997, i per la política regional europea, amb un potencial enorme per a la gestió comuna de reptes compartits entre territoris veïns. El Govern de Catalunya havia d'impulsar i liderar la cooperació transfronterera entre Espanya, França i Andorra a través dels tres principals instruments on participava: la Comunitat de Treball dels Pirineus (CTP), l'Euroregió Pirineus-Mediterrània i l'Eurodistricte de l'Espai Català Transfronterer.

La Comunitat de Treball dels Pirineus, que agrupava les vuit administracions amb responsabilitats sobre la serralada dels Pirineus, era l'entitat degana de la cooperació transfronterera pirinenca, per abordar conjuntament polítiques de desenvolupament territorial en matèria de transports, formació, recerca, desenvolupament sostenible, etc. La cessió de la gestió del *Programa operatiu de cooperació territorial Espanya-França-Andorra* a la Comunitat de Treball dels Pirineus i les primeres concrecions de la seva activitat permetien pensar que, més enllà de respondre a necessitats transfrontereres concretes, aquest àmbit de cooperació presentava àmplies possibilitats per a la projecció internacional de Catalunya.

D'altra banda, l'Euroregió Pirineus-Mediterrània constituïa un instrument clau per a estructurar una estratègia de desenvolupament integrat del sud d'Europa. El seus cinc membres compartien reptes concrets i interessos comuns i, conjuntament, constituïen una massa crítica potent per impulsar projectes compartits en àmbits com la cultura, les comunicacions, les infraestructures, la recerca i el desenvolupament tecnològic. Amb la creació d'una Agrupació Europea de Cooperació Territorial, l'Euroregió havia de liderar projectes conjunts que ajudessin a configurar un espai

estratègic per a la projecció d'infraestructures i serveis de transport i un espai de coneixement i de recerca al voltant de polítiques universitàries i científiques i de l'anomenada EuroBIOregió. En la mateixa direcció, també havia de permetre consolidar un espai de cohesió i desenvolupament sostenible amb projectes culturals i de promoció socioeconòmica definits amb paràmetres de desenvolupament sostenible del territori.

Finalment, el Govern de Catalunya havia de continuar impulsant la constitució d'una Agrupació Europea de Cooperació Territorial en el marc de l'Eurodistricte de l'Espai Català Transfronterer, que agrupava 20 administracions públiques i havia de servir per dotar-la de personalitat jurídica i d'autonomia financera per contribuir a atenuar les conseqüències negatives derivades de l'efecte frontera, com les millores a la mobilitat dels ciutadans i treballadors, l'homologació de les titulacions professionals, la cooperació en l'àmbit de l'esport o la planificació d'una oferta turística, cultural i universitària. L'objectiu final passava per reforçar la cohesió econòmica i social de les comarques gironines i les nord catalanes, així com promoure el desenvolupament sostenible i ecològic d'aquest territori transfronterer.

Altres activitats que va realitzar el Govern de la Generalitat en l'àmbit de la cooperació transfronterera va ser la participació en la Xarxa de Regions amb Poder Legislatiu (REGLEG), els Quatre Motors per a Europa, la Conferència de Regions Perifèriques i Marítimes (CRPM), l'Assemblea de Regions d'Europa (ARE) o l'Associació de Regions Frontereres d'Europa (ARFE). Igualment, s'havien dut a terme algunes iniciatives de creació de xarxes de governs locals i regionals a nivell global per tal d'actuar com a lobby davant d'organismes multilaterals, com el Fòrum Global d'Associacions de Regions (FOGAR), la Xarxa de Governos Regionals per

al Desenvolupament Sostenible (nrg4SD) o Ciutats i Governes Locals Units (CGLU).

#### **6.4.1.- La Comunitat de Treball dels Pirineus**

La Comunitat de Treball dels Pirineus es va constituir l'any 1983, amb el suport del Consell d'Europa, amb el propòsit de crear a la zona pirenaica una estructura de cooperació transfronterera similar a altres que existien a Europa. L'any 2005 es va crear un consorci per donar un nou impuls a aquesta institució, especialment en l'àmbit de la gestió de fons i de programes europeus. En formaven part les tres regions franceses: Aquitaine, Languedoc-Roussillon i Midi-Pyrénées; les quatre comunitats autònomes espanyoles: Aragó, Catalunya, Euskadi i Navarra; i el Principat de Andorra.

El principal objectiu del consorci era contribuir al desenvolupament de la zona pirenaica, en especial, en els àmbits de transport i vies de comunicació, problemes energètics, agricultura, economia forestal i muntanya, promoció del turisme i termalisme, protecció dels recursos naturals i del medi ambient, ordenació del territori i urbanisme, desenvolupament regional i rural, patrimoni cultural, formació, investigació i innovació, i gestió de programes europeus.

Els seus òrgans eren: el ple, la presidència del consorci, el comitè executiu, la secretaria general i la direcció. El ple estava integrat pels presidents de les entitats membres del consorci i establí les orientacions estratègiques i polítiques. El comitè executiu era l'òrgan de decisió i en formaven part un representant de cada entitat membre.

Els objectius de la Comunitat de Treball dels Pirineus eren els següents:



- Afavorir els intercanvis entre els territoris i els actors de la zona pirenaica.
- Tractar conjuntament les problemàtiques que afectaven a la regió.
- Buscar solucions comuns als reptes identificats.
- Posar en marxa accions compartides i estructurades de nivell transnacional.

Les tasques per assolir aquests objectius es repartien entre diverses comissions temàtiques que pretenien:

- Millorar la qualitat de vida dels seus ciutadans incrementant l'oferta de transport.
- Reforçar la integració transfronterera.
- Desenvolupar sinèrgies en matèria econòmica per les empreses i els joves en formació.
- Generar una zona d'intercanvi al sud d'Europa.
- Fomentar la innovació, la investigació i la cooperació entre universitats.
- Fomentar el coneixement dels seus territoris, especialment el seu patrimoni cultural, natural i desenvolupar un turisme sostenible.

Finalment el Consorci es va convertir en l'Autoritat de Gestió del *Programa operatiu de cooperació territorial Espanya, França, Andorra 2007-2013* (Interreg-IVA-POCTEFA), cosa que li donava responsabilitat en la seva execució.

#### **6.4.2.- L'Euroregió Pirineus-Mediterrània**

L'Euroregió Pirineus-Mediterrània s'emmarcava en els dos vectors naturals de la projecció exterior de Catalunya, com eren Europa i la Mediterrània. Aquest eix de cooperació havia de ser un motor econòmic i social, així com un projecte polític i cultural que superés els vells límits estatals. Catalunya va assumir la presidència rotatòria (per períodes de vuit mesos) de l'Euroregió l'abril de 2011.

Es tractava d'un acord de cooperació transfronterera i trans-regional impulsat pel president Maragall. La Declaració Constitutiva de l'Euroregió, signada el 29 d'octubre de 2004 pels presidents de Catalunya, Aragó, Balears, Languedoc-Roussillon i Midi-Pyrénées, afirmava la "voluntat d'unir esforços per crear al nord-oest de la Mediterrània un pol de desenvolupament sostenible basat en la innovació i la inclusió social i territorial". Alhora, convidava "totes les autoritats i organismes locals i supralocals" a participar en el projecte, així com "les ciutadanes i ciutadans de l'Euroregió, tant de manera directa, com a través de llurs associacions, empreses, representants polítics i universitaris".

S'havia constatat que els governs regionals jugaven un paper insubstituïble a l'hora de generar un desenvolupament econòmic que tingués en compte les especificitats dels seus territoris. Al mateix temps, es considerava que l'escala regional no era sempre suficient per afrontar el nous reptes d'una Europa ampliada i una economia mundial globalitzada. La competència per les economies regionals era cada vegada més dura, l'ampliació de la Unió Europea i la liberalització dels intercanvis en l'àmbit mediterrani obria noves oportunitats, però també suposava un repte sense precedents i, per donar a les regions un nou protagonisme dins del partenariat euromediterrani, calia assolir una massa crítica. L'Euroregió Pirineus-Mediterrània va néixer formada per territoris amb característiques molt diverses, però en gran mesura complementaries. Juntes tenien un pes important en el context europeu i mediterrani a causa de la seva dimensió demogràfica, econòmica i territorial. Comptaven amb elements molt valuosos, com una xarxa de centres metropolitans de dimensió europea, una posició clau en el Mediterrani occidental, una considerable base científica i tecnologia, una estructura econòmica diversificada, indústries punteres consolidades o en

emergència, una producció agrícoles i vitícoles abundant i de qualitat, un turisme amb una oferta variada tot l'any. La seva finalitat principal era

*[...] la promoció de les relacions institucionals, culturals i econòmiques entre els països i regions que integraven aquest territori amb la voluntat d'articular i de conformar un espai propi que pogués afrontar millor els nous reptes socials i econòmics en el marc de la globalització i en el nou marc europeu.*

No suposava la creació de cap govern ni de cap administració nova, sinó la voluntat de coordinació dels diferents governs regionals o autonòmics per tal d'assolir uns objectius comuns en el marc de la UE i de l'espai mediterrani. Segons la declaració constitutiva, l'Euroregió volia esdevenir

*[...] un nou àmbit econòmic, de recerca i d'innovació tecnològica ambiciós en el sud d'Europa; una densa xarxa d'infraestructures al servei de la ciutadania; una cruïlla d'intercanvis culturals i humans; i un nou motor del Partenariat Euromediterrani.*

El territori de l'Euroregió comptava amb l'atractiu de grans àrees urbanes com Barcelona, Tolosa, Montpeller o Saragossa, que concentren universitats i laboratoris de recerca; una economia moderna amb potencialitats en els camps de la informàtica, l'electrònica i la biotecnologia; una agricultura de qualitat i un turisme de mar i muntanya. En termes socioeconòmics, es tractava d'una de les euro-regions més poblades de la Unió, amb 13,6 milions d'habitants –un 17% de la població conjunta d'Espanya i França i un 3% de l'europea– i un PIB que representava més del 14% del total d'aquests dos països. Per tant, es considerava que l'Euroregió tenia la dimensió necessària i la capacitat econòmica per poder competir amb altres territoris europeus en l'era de la globalització si s'accentuaven els factors de complementarietat que hi havia entre els seus territoris, tant en el terreny universitari com en el de l'especialització productiva o en la disponibilitat de recursos i infraestructures, compartint i potenciant, d'aquesta manera, determinats objectius estratègics comuns.

L'any 2005, l'Euroregió va posar en marxa la seva estructura de funcionament, integrada pels sis òrgans següents:

- Trobada de Presidents: assegurava l'impuls polític de l'Euroregió; validava, si s'esqueia, l'Informe Anual i les Directrius Anuals d'Actuació i decidia les presidències de torn, de durada anual.
- La Presidència de torn: representava l'Euroregió en els plans institucional i polític d'acord amb les Directrius Anuals d'Actuació i del Grup de Coordinació.
- El Grup de Coordinació: format per dos representants designats per cadascuna de les comunitats autònomes i regions sòcies, que cobrien ambdós nivells, polític i tècnic.

Les seves funcions eren proposar la concertació de polítiques entre les regions sòcies i impulsar projectes específics, preveient els mitjans de realització; impulsar l'acció com a grup d'interès o *lobby*, amb el suport de la Coordinació Europea i presentar als Presidents l'Informe Anual de Progrés i proposar-los les Directrius Anuals d'Actuació. El Grup de Coordinació decidia per consens la Secretaria, que donava un suport especialitzat al Grup de Coordinació; coordinava les actuacions relatives a la seva pàgina web, les publicacions i la gestió de la comunicació corporativa i impulsava la dinamització i el seguiment de les polítiques concertades i dels projectes conjunts. La Coordinació Europea consistia en la coordinació estable entre les representacions a Brussel·les de les cinc regions per tal de contribuir a la definició i la realització de l'estratègia de l'Euroregió, en tant que grup d'interès o *lobby*, prop de la Unió Europea, França i Espanya, principalment. Els principals àmbits sectorials eren: les infraestructures; la política regional; la recerca, el desenvolupament i la innovació i la política euromediterrània. Els enllaços regionals depenien de cada comunitat autònoma o regió i tenien com a principals funcions ser punts d'informació i promoció de l'Euroregió i fer d'intermediaris amb els actors regionals. Corresponia a cada membre decidir la modalitat concreta del seu enllaç i l'abast de la seva activitat.

Els set eixos d'actuació eren els següents:

1. Projectar l'Euroregió en els àmbits euroregional, estatal, europeu i internacional.
2. Accelerar la disposició d'infraestructures estratègiques necessàries per a un desenvolupament sostenible de l'Euroregió.
3. Impulsar sectors econòmics d'interès compartit i amb un alt valor afegit.
4. Desenvolupar l'Euroregió universitària i científica.
5. Donar una dimensió ciutadana a l'Euroregió.
6. Fer front a la problemàtica transfronterera.
7. Ser un referent clau al Mediterrani occidental.

A partir d'aquests eixos, les primeres iniciatives incloïen l'impuls de l'Euroregió universitària i científica i de l'EuroBIOregió; l'Observatori Socioeconòmic de l'Euroregió; la creació d'una Xarxa Euroregional de Cambres de Comerç, d'un Portal Cultura de l'Euroregió i d'un *label* euroregional destinat a dinamitzar i valorar iniciatives de dimensió euroregional; el llançament d'una crida al projecte euroregional per promoure iniciatives culturals i dedicades als joves; i la creació d'una pàgina web.

Cal tenir en compte que una cooperació com la de l'Euroregió Pirineus-Mediterrània, formada inicialment per cinc regions –ampliables al País Valencià i a Andorra–, era difícil d'organitzar a través dels mitjans tradicionals de la cooperació transfronterera, encara més, si tenim en compte que algunes d'aquestes regions no tenien cap contacte físic (fronterer) i que; més enllà d'un llegat històric comú, però remot; el seu coneixement mutu era més aviat minso, per no esmentar els prejudicis i les malfiances alimentats des d'alguns sectors polítics. En aquest sentit, el projecte d'Euroregió representava una novetat i un repte important de cara a la seva institucionalització efectiva, ja que, atesos els objectius fundacionals, pretenia conjugar els tres tipus de cooperació: fronterera, interregional i transnacional. Com que no disposava d'una estructura jeràrquica ni d'una representació directa, per anar avançant, l'EMP havia

de desenvolupar mecanismes de governança similars als que inspiraven el funcionament de la Unió Europea.

L'Euroregió era un projecte obert en tres aspectes: en primer lloc obert a totes les administracions i no sols als governs regionals, sinó també als governs estatals de França, Espanya i Andorra, als governs locals, ajuntaments, consells comarcals, cantons, consells insulars i diputacions provincials; en segon lloc obert a tot tipus d'actors: institucions, empreses i organitzacions de la societat civil; i en tercer lloc, obert geogràficament: el nucli espacial el conformaven Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées; Aragó, Catalunya, Valencia i les Balears, però alguns projectes es podien obrir a altres socis, en particular seguint l'arc Mediterrani cap a Múrcia, Andalusia i el Magrib, o cap a la Provença, la Vall del Roïna i el nord d'Itàlia.

#### **6.4.3.- L'Espai Català Transfronterer**

La Generalitat de Catalunya i el Consell General del Pirineus Orientals, van signar dos marcs de cooperació transfronterera. El primer acord-marc es va signar el 29 de juny de 2006 i el segon, el 15 de gener de 2010. Els motius perquè es van signar aquests dos acords-marc venen definits clarament en el segon que, en el propi text, exposava:

*Conscients que Catalunya i el Departament dels Pirineus Orientals són dos territoris que comparteixen un patrimoni cultural mil·lenari, gaudeixen d'un contínuum territorial i presenten potencials complementarietats econòmiques que impulsen una voluntat compartida de col·laboració, derivats del efecte frontera.*

En virtut d'aquests acords-marc, el Consell General dels Pirineus Orientals i la Generalitat de Catalunya havien de col·laborar i desenvolupar les seves relacions en el conjunt dels àmbits concernits per les seves competències i, fonamentalment en l'àmbit de la cooperació transfronterera de proximitat. Un grup de treball bilateral era l'encarregat de la seva aplicació i

seguiment. L'objectiu que tenien era enfortir els vincles institucionals i consolidar les relacions entre el Consell General dels Pirineus Orientals i la Generalitat de Catalunya. Les orientacions i els compromisos derivats de l'acord, s'aplicaven fonamentalment en l'anomenat Espai Català Transfronterer.

Aquest espai comprenia les comarques veïnes de la Catalunya Nord (departament dels Pirineus Orientals) i de Girona, incloent-hi la Cerdanya. En conjunt, suposa un territori de més d'un milió d'habitants i de 10.000 km<sup>2</sup>. Integren aquest espai 453 municipis i 13 comarques entre regions que el componien: comunitat autònoma de Catalunya i les regions de Pirineus Orientals i Llenguadoc-Rosselló.

En el marc d'aquest espai, les autoritats públiques dels dos costats de la frontera preveïen organitzar accions d'harmonització i d'estructuració d'aquest espai per l'intermediari d'una política d'endegament del territori i de desenvolupament sostenible. El primer objectiu era aportar solucions als problemes de la vida quotidiana que afectaven els sectors de l'ocupació, l'economia, els serveis, els mitjans de comunicació, el turisme, la cultura, el medi ambient, l'educació, etc. Per aconseguir aquest objectiu, els socis francesos i catalans havien previst la creació d'una unitat transfronterera comuna dotada d'una personalitat jurídica i d'autonomia financera. Aquests dos espais transfronterers es definien per moltes similituds: L'est del litoral mediterrani es caracteritzava per la concentració urbana al voltant de dues aglomeracions principals, Perpinyà i Girona; mentre que l'oest, una zona muntanyenca, era molt menys poblada. El conjunt del territori representava una forta atractivitat turística, un potencial important de llocs de treball i l'existència d'una cultura comuna catalana. Havia també diferències: a nivell econòmic la Catalunya Sud era més

industrial i la Catalunya Nord estava més orientada a l'economia agrícola i el sector terciari.

El curs de la història havia dividit aquests dos territoris, però els lligams transfronterers eren molt forts. La frontera no representava un problema per les poblacions locals que la travessaven per comprar mercaderies o, simplement, per lleure. De cada costat, una part de la població s'havia instal·lat de manera permanent de l'altre costat, en particular a la Cerdanya. Aquestes característiques i punts comuns, les divergències i els lligams culturals i històrics feien d'aquest espai una veritable conca de vida transfronterera. Així doncs, aquest territori, anomenat Espai Català Transfronterer va ser el centre d'un projecte transfronterer comú realitzable amb els esforços i les accions comunes de les autoritats locals situades dels dos costats de la frontera. Així, les 25 institucions signatàries de la declaració de Ceret, del 27 de juliol de 2007, treballaven en un comitè de pilotatge per tal d'aconseguir els objectius fixats en signar la declaració, que eren:

*Estructurar i harmonitzar aquest espai amb una política concertada d'endegament del territori i de desenvolupament sostenible amb l'objectiu de resoldre els problemes quotidians de les poblacions ens àmbits tan variats com l'ocupació, l'economia, els serveis, els mitjans de comunicació, el turisme, l'educació, etc. Es tracta a mig termini de proveir l'Espai Català Transfronterer d'un organisme de cooperació dotat de personalitat jurídica així com d'autonomia econòmica.*

L'Eurodistricte de l'Espai Català Transfronterer es va constituir en Agrupació Europea de Cooperació Territorial (AECT), de conformitat amb el reglament europeu (CE) núm. 1082/2006 del Parlament europeu i del Consell, de 5 de juliol. Com a organisme amb capacitat jurídica i autonomia financera, tenia per finalitat facilitar, desenvolupar i fomentar la cooperació transfronterera entre els seus membres per a reforçar la cohesió econòmica i social, així com el desenvolupament sostenible i ecològic del territori.



## **6.5.- LES ACTUACIONS EN L'ÀMBIT INTERNACIONAL D'INSTITUCIONS CATALANES PARTICIPADES PER LA GENERALITAT**

El Govern de la Generalitat va apostar per potenciar institucions i organismes que treballaven en l'àmbit internacional i en què la Generalitat hi participava d'una manera o altra. Igualment, amb la finalitat de sortejar les dificultats d'actuació que tenien els governs no estatals, va crear noves institucions que van desenvolupar una important tasca davant de governs i les institucions no governamentals.

### **6.5.1.- BIOCAT**

La biotecnologia era un sector amb capacitat transformadora de la producció i, per tant, de l'economia, no només en l'àmbit de la salut humana, posant a disposició de la ciutadania noves teràpies i eines de diagnòstic més precises i eficients, sinó també de tota la cadena de la producció agroalimentària, des dels conreus bàsics i la producció pecuària fins a la integració de medicina i aliments a través dels nutricèutics i de sectors industrials de tant pes com el químic o l'energètic. La biotecnologia estava cridada, també, a ser clau en la gestió del medi ambient, tant per recuperar espais malmesos per la contaminació com per dissenyar processos productius més nets i una gestió més eficient dels recursos naturals.

Aleshores, la OCDE calculava que, al 2030, la bioeconomia havia de generar, com a mínim, un 2,7% del PIB mundial, considerant l'aportació de la biotecnologia als àmbits de la salut, l'agricultura i la indústria, tot sense incloure l'impacte econòmic dels biocombustibles, que molts veien com l'autèntica alternativa als combustibles fòssils.

L'impuls que, en els darrers anys, havien rebut la recerca i la innovació, la continuïtat en les polítiques d'R+D i el seu caràcter prioritari, havien permès que s'hagués fet un salt espectacular. Algunes de les universitats catalanes se situaven en els primers llocs dels rànquings estatals i europeus; es comptava amb centres i grups de recerca amb vocació d'excel·lència que havien assolit un altíssim nivell, com posava en evidència que els investigadors catalans havien rebut més del 60% dels *grants* atorgats per l'European Research Council a científics de l'estat espanyol; moltes de les empreses catalanes havien impulsat l'R+D interna; i havien vist sorgir un nombre significatiu, però segurament encara no prou ampli de companyies *start-up* i *spin-out* intenses en recerca. S'havia bastit una bona base per avançar cap a una economia del coneixement, amb el màxim consens polític, gràcies a un *Pacte Nacional per a la Innovació i la Recerca* que va alinear totes les voluntats i va garantir la necessària estabilitat en les polítiques de recerca; el repte que es tenia davant era donar les passes adequades per assolir els objectius de desenvolupament econòmic i benestar social que es volia per a Catalunya.

Amb aquesta situació, es va constituir BIOCAT, una Fundació, creada l'any 2006, sota l'impuls del Departament de Vicepresidència de la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona. El patronat de BIOCAT era el màxim òrgan de govern de la fundació i reunia una representació plural d'entitats públiques i privades compromeses amb el impuls del sector de les ciències de la vida a Catalunya. Els seus membres estaven designats pel Govern de la Generalitat i l'Ajuntament de Barcelona, per diferents organitzacions empresarials (Farmaindustria, 5; CataloniaBio, 3 i Fenin, 2), per diverses organitzacions com el Col·legi Oficial de Metges de Barcelona (COMB), l'Associació Catalana d'Universitats Públiques (ACUP),

l'Associació Catalana d'Entitats de Recerca (ACER), la Xarxa de Parcs Científics i Tecnològics de Catalunya (XPCAT) i el col·lectiu d'hospitals.

BIOCAT tenia la voluntat de ser l'entitat que coordinés i promogués el sector de les biociències a Catalunya. Era necessari convertir el coneixement generat als centres d'investigació en productes innovadors que donessin resposta a les noves necessitats socials i aportessin noves solucions per als vells reptes. Es feia evident que la BioRegió de Catalunya comptava, no només amb una força investigadora envejable (la meitat dels grups de recerca catalans, més de 400, treballant en ciències de la vida) que se situava en llocs capdavanters en àmbits com la recerca oncològica o la nanomedicina, sinó amb un teixit empresarial emprenedor que dia a dia es consolidava i que, en un entorn de crisi incipient, era capaç de créixer i obrir-se pas en l'àmbit internacional.

Una de les seves prioritats va ser l'atracció i retenció de talent, de la mà de programes com el d'ICREA, perquè Catalunya pogués comptar amb els millors investigadors. També va ser prioritari millorar el funcionament dels centres de recerca, afavorint la seva autonomia i, mitjançant col·laboració o concentració, impulsar la seva competitivitat a nivell internacional. En aquest sentit es va promoure la possibilitat que Catalunya es pogués situar, de manera efectiva, dins de les xarxes de grans infraestructures i equipaments, d'intercanvi d'informació i bancs de dades que havien de configurar el sistema de col·laboració científic a Europa en els propers anys.

El sistema de recerca català requeria promoure una col·laboració activa entre tots els departaments del govern implicats en el sistema de R+D+I, una col·laboració amb què, sense dubte, la BioRegió, i el BIOCAT com a entitat que la coordinava i la impulsava, eren un bon exemple. L'estreta

col·laboració entre els departaments de Vicepresidència; d'Economia i Coneixement; de Salut, que gestionava la important recerca hospitalària catalana, i d'Empresa i Ocupació va permetre donar respostes als problemes i reptes que afrontaven, sobretot, les petites empreses innovadores, en temes com l'accés a finançament, la fiscalitat o l'accés a la compra pública. Es va ser especialment actiu impulsant i facilitant la creació de consorcis públic-privats, nacionals i transnacionals, que poguessin abordar grans projectes d'R+D+I, multiplicant l'impacte tot sumant les seves capacitats. L'objectiu era, doncs, dinamitzar els agents que actuaven en l'àmbit de la bio-ciència per establir un sistema potent de recerca, una transferència de coneixements activa i un teixit empresarial empenedor que esdevingués el motor econòmic del país i contribuís al benestar de la societat. Els seus òrgans de govern estaven integrats per representants de l'administració, universitats, centres de recerca, empreses i entitats de suport.

BIOCAT promovia la col·laboració entre els agents del bio-clúster i amb entitats de dins i fora de Catalunya, en l'àmbit estatal i internacional, buscant sempre la més alta qualitat i eficàcia. Treballava molt especialment en la BioRegió i intentava ser el bio-clúster en ciències de la vida. BIOCAT va impulsar nombroses activitats internacionals, que els va permetre entrar en contacte amb altres parcs tecnològics, universitats i empreses d'arreu del món de primer nivell.

Catalunya comptava amb el 20,5% de les empreses biotecnològiques de l'estat, però superava aquesta proporció quan es comparava el seu pes econòmic, ja que, amb una facturació estimada de 15.600 milions d'euros, suposava el 29,4% del total estatal. També era la comunitat més dinàmica, responsable de la creació del 23% de les noves biotecnologies posades en marxa el 2010 i, com van demostrar els resultats de la primera

convocatòria del Programa Severo Ochoa per a Centres i Unitats d'Excel·lència, on els centres de recerca catalans van obtenir el 50% dels ajuts atorgats, i com demostraven feia temps els *grants* de l'European Research Council, era líder en investigació. Aquesta riquesa havia sorgit de la iniciativa local i estava fortament arrelada en el teixit productiu català, com demostrava el fet que només un 16% de les empreses de la BioRegió fossin filials de multinacionals. Tota aquesta tasca havia de créixer i ser punta de llança del desenvolupament econòmic català, si es donaven les condicions adequades i es feien els esforços necessaris des de totes les instàncies institucionals i polítiques. El primer que es va fer va ser redreçar les febleses del propi teixit productiu i de recerca de la BioRegió i donar resposta a aspectes determinants i poc visibles, com la formació en gestió empresarial dels emprenedors científics, la professionalització i especialització de les cúpules directives, o l'impuls a la mobilitat internacional dels equips<sup>180</sup>.

L'any 2008, la Comissió Europea va llençar la iniciativa de l'Institut Europeu d'Innovació i Tecnologia (IET), un projecte que tenia com a objectiu bàsic impulsar la competitivitat europea fomentant l'alineament i la col·laboració entre entitats d'ensenyament superior, centres de recerca i empreses al voltant d'una sèrie d'eixos temàtics que l'IET considerava clau. Davant de gegants com els EUA o la Xina, Europa apareixia com un territori fragmentat on resultava difícil articular projectes potents en l'àmbit tecnològic. L'IET volia donar resposta a aquesta realitat promovent la creació de grans consorcis públic-privats que integressin les tres dimensions del triangle del coneixement (educació superior, recerca i innovació). Aquests consorcis s'articulaven en forma de xarxes, les

---

<sup>180</sup> Informe BIOCAT 2011.

comunitats de coneixement i innovació (*Knowledge and Innovations Communities*, KIC), que en cada node, situat cadascun en un país diferent, aplegava entitats dels tres àmbits. L'IET seleccionava la KIC de cada tema entre les que presentaven candidatura a la corresponent convocatòria.

Fins aleshores, havien estat tres els temes convocats, energies sostenibles, canvi climàtic i societat de la informació, i les tres candidatures guanyadores a la convocatòria de 2009 s'havien constituït formalment com a consorcis durant 2010. Estava previst una propera convocatòria amb què diversos eixos temàtics estratègics girarien al voltant de la salut/ciències de la vida. Europa apostava per l'IET i la BioRegió de Catalunya apostava per Europa. Per això, BIOCAT treballava intensament des de l'any 2009 per crear les condicions que fessin possible una candidatura guanyadora del KIC salut/ciències de la vida encapçalada per BIOCAT. Era una aposta de BIOCAT, però també de Catalunya, que comptava amb la participació activa de tots els agents clau (grans i petites empreses, universitats, escoles de negocis i entitats de recerca). Si es guanyava, s'esperava el retorn de projectes plurianuals, d'una mitjana de 100 milions d'euros per exercici, dels quals la UE aportava el 25%. Un suport consistent al sector des de tots els àmbits de decisió del país, sumat al compromís que posaven en evidència cada dia entitats de recerca i empreses, havia de permetre projectar Catalunya als primers llocs de la biotecnologia europea.

La BioRegió de Catalunya<sup>181</sup> comptava amb 481 empreses, essent 91 de biotecnològiques, 71 de farmacèutiques, 106 de tecnologies mèdiques, 29 de química fina, 45 d'alimentació i 9 de bioinformàtica. El 22% de les empreses innovadores de l'estat eren de Catalunya, durant el període

---

<sup>181</sup> Informe BIOCAT 2011.

2007-2009, i amb 3,5 milions d'euros, concentrava el 19,82% de la despesa en innovació del 2009 (el 21,19% del total i el 20,55% de les biotecnologies)<sup>182</sup>. L'aportació de primeres matèries i específics de les empreses catalanes al conjunt de la producció farmacèutica estatal s'aproximava al 50% i la seva participació en termes d'ocupació era lleugerament inferior al 48%<sup>183</sup>. En l'àmbit de recerca en ciències de la vida, la BioRegió comptava amb 449 grups i 80 centres de recerca, 19 parcs científics i tecnològics, 15 hospitals, 12 universitats, 9 grans infraestructures, 57 infraestructures tecnològiques i serveis científics, 6 centres tecnològics i 28 entitats de suport<sup>184</sup>.

El 25% de la recerca extramurs realitzada per la indústria farmacèutica espanyola es va fer a Catalunya, amb un valor de 101 milions d'euros<sup>185</sup>. Les empreses farmacèutiques catalanes van invertir 381 milions d'euros en R+D el 2008, el 9,6% més que el 2007. El mercat farmacèutic català va créixer el 2009 al voltant del 3% respecte el 2008, la meitat de l'espanyol<sup>186</sup>. Amb prop de 270 empreses de tecnologies mèdiques instal·lades al territori, Catalunya concentrava el 50% del volum de facturació del sector. El 92% eren pimes<sup>187</sup> i el 32% del volum invertit en capital risc es va fer a Catalunya amb 151 operacions<sup>188</sup>.

El Dr. Manel Balcells, president de la comissió executiva durant el tripartit, va manifestar en l'entrevista realitzada el 9 de novembre de 2014, que aquesta fórmula que plantejava BIOCAT, permetia al Govern de la

---

<sup>182</sup> Font: INE 2009.

<sup>183</sup> Font: Indústria 2009.

<sup>184</sup> Informe BIOCAT 2011.

<sup>185</sup> Font: Best 2011.

<sup>186</sup> Font: Indústria 2009.

<sup>187</sup> Font: Fenin 2009.

<sup>188</sup> Font: Ascri 2011.

Generalitat no sols escapar de la vigilància espanyola, molt susceptible en temes identitaris, sinó presentar la realitat catalana a través d'àrees sectorials d'excel·lència reconegudes internacionalment. Aquest va ser el cas de la biomedicina i les Ciències de la Vida, amb més de la meitat de tota la recerca que es feia a Catalunya, que va possibilitar captar talent i inversions d'arreu el món. En aquest sentit, els recursos del BIOCAT al final de l'època del tripartit eren de tres milions d'euros, aportats en un 70% per entitats privades i un 30% del sector públic. BIOCAT ha continuat funcionant amb el govern d'Artur Mas.

Una de les activitats de BIOCAT d'aleshores va ser posar les bases per promoure la iniciativa Moebio; inspirada en el prestigiós programa *Biodesign Fellowship* de la universitat de Stanford (EUA), llançada l'any 2001. La iniciativa Moebio i el seu programa insígnia, *Design Health Barcelona* (d-Health Barcelona), culminaria l'any 2013 amb la seva primera edició. Moebio era una iniciativa disruptiva que havia de reunir diversos programes formatius de llarga i curta durada, amb l'objectiu de promoure la interrelació de tecnologia, bio-ciències, salut i gestió empresarial.

#### **6.5.2.- El Consorci de Promoció Comercial de Catalunya (COPCA) i el Centre d'Innovació i Desenvolupament Empresarial (CIDEM): ACCIO**

El Consorci de Promoció Comercial de Catalunya va ser l'instrument del Govern de la Generalitat de Catalunya per promoure la internacionalització de l'empresa catalana. Estava format per la Generalitat de Catalunya, les Cambres de Comerç i Indústria catalanes, les principals associacions sectorials i d'exportadors, així com per entitats relacionades amb el món empresarial, financer i de la formació en l'àmbit de comerç exterior. En total estaven integrades aproximadament més de cent entitats membres. Es va crear l'any 1986 i l'any 2010 s'acabaria fusionant amb el Centre



d'Innovació i desenvolupament Empresarial (CIDEM) per crear l'actual Agència de Suport a l'Empresa catalana (ACC1Ó). En el seu moment el COPCA va arribar a disposar d'una xarxa de 38 oficines pròpies a les principals capitals comercials de 31 països, amb un àmbit d'actuació de més de 50 països. Actualment ACC1Ò està present a 90 països.

El COPCA tenia la voluntat d'assessorar les empreses en el seu desenvolupament internacional, facilitant la prospecció de nous mercats, l'accés a finançament en les millors condicions, la creació de societats a l'exterior o la formació en comerç internacional, entre altres. També facilitava a les empreses els instruments més especialitzats, com els relacionats amb les noves tecnologies, la transferència tecnològica internacional, la propietat industrial, la fiscalitat, la contractació pública internacional o la cooperació al desenvolupament. En concret el COPCA facilitava a les empreses:

- Els centres de promoció de negocis, eines d'assessorament individualitzat que pretenien actuar com una prolongació de les empreses a l'exterior.
- La diagnosi i el Pla de Promoció Internacional, facilitant els instruments per afrontar les primeres fases de l'activitat internacional.
- Les actuacions empresarials agrupades, per augmentar la capacitat competitiva en l'àmbit de la internacionalització de les empreses.
- La resposta a les consultes sobre normatives europees o informacions específiques sobre altres mercats europeus.
- Els instruments de suport en l'àmbit de la contractació pública internacional per incrementar l'accés a les oportunitat de negoci de les institucions de finançament multilateral.
- La cerca, la valorització i l'aprofitament el talent, com factors clau per a la competitivitat del país.
- La captació d'inversions empresarials a Catalunya, generadores de riquesa i promotores d'una ocupació estable i de qualitat.
- L'atorgament de préstecs i accés a finançament per a projectes d'inversió a l'exterior.

El COPCA depenia de la Conselleria de Comerç, Turisme i Consum, liderat pels representants d'ERC. L'any 2010 s'acabaria fusionant amb el Centre d'Innovació i desenvolupament Empresarial (CIDEM) per crear l'actual Agència de Suport a l'Empresa catalana (ACC1Ó).

El Centre d'Innovació i Desenvolupament Empresarial (CIDEM) era una entitat de dret públic amb personalitat jurídica pròpia que ajustava la seva activitat a l'ordenament jurídic privat, amb plena capacitat d'obrar i patrimoni propi per al compliment de les seves funcions. Estava adscrit al Departament d'Innovació, Universitats i Empresa de la Generalitat de Catalunya. La seva finalitat, d'acord amb les directrius de la política industrial del govern, era contribuir a la millora de la competitivitat empresarial mitjançant el foment de la innovació, la transferència i la difusió de tecnologia, el desenvolupament empresarial i el foment i l'atracció d'inversions empresarials productives, tenint en compte els criteris de reequilibrament territorial, respecte al medi ambient, desenvolupament regional i creació d'ocupació. En relació a la transferència i la difusió de tecnologia, havia de potenciar la generació, la difusió i la comercialització dels coneixements susceptibles d'ésser aplicats a l'activitat empresarial. Per a acomplir aquesta finalitat, tenia les funcions següents:

- Impulsar la creació d'un sistema de transferència tecnològica.
- Fomentar la contractació tecnològica.
- Estimular la cooperació empresarial en projectes conjunts de recerca, desenvolupament i innovació.
- Fomentar la transferència de coneixements i tecnologia a les empreses, dins el marc dels plans de recerca i innovació aprovats pel govern.
- Fomentar i enfortir la cooperació entre el sector privat i el sector públic i entre aquests amb les universitats en l'elaboració i l'aplicació de projectes de recerca, desenvolupament i innovació, de manera que es consolidi un ampli mercat tecnològic en tots els sectors.

En relació amb el foment de la innovació, dins del marc dels plans de recerca i innovació aprovats pel govern, tenia les funcions següents:

- Estimular les empreses per a la incorporació de les noves tecnologies, especialment de les tecnologies de la informació i les comunicacions (TIC), afavorint una cultura digital i innovadora.
- Promoure la comercialització i la valoració de la tecnologia produïda a Catalunya.
- Reduir les barreres d'accés a la informació i a la provisió de serveis i recursos tecnològics.
- Promoure la creació d'instruments financers per a l'impuls de les empreses catalanes en les primeres fases de creixement.
- Posar a l'abast de les empreses i de les persones emprenedores la informació i els coneixements clau per afrontar els processos de millora i d'incorporació tecnològica.

Quant al desenvolupament empresarial, tenia les següents funcions:

- Fomentar l'esperit emprenedor i la creació de noves empreses.
- Posar a l'abast de les petites i mitjanes empreses informació i serveis per a la millora de llur competitivitat.
- Executar accions d'anticipació i gestió del canvi industrial.
- Tenir en compte, en l'exercici de les seves funcions, els criteris de reequilibrament territorial, d'acord amb els instruments de planificació territorial general i parcial vigents.
- Assessorar les empreses en l'àmbit del desenvolupament, la competitivitat i la modernització de les estructures productives.

En relació al foment i l'atracció d'inversions empresarials productives per mitjà de l'Agència Catalana d'Inversions (ACI), tenia les funcions següents:

- Atreure inversions industrials foranes compatibles amb el model d'estructura industrial que determinés la política industrial del govern.
- Donar informació i assessorament a les empreses que operen o volen operar a Catalunya i que compten amb projectes d'inversió.
- Col·laborar, mitjançant els instruments de coordinació interdepartamental adients, amb el desplegament de les polítiques del govern en matèria de localització exterior de les empreses catalanes.

- Promoure i fomentar un model d'empresa competitiva, responsable i sostenible.

La fusió de CIDEM i COPCA recollia una experiència de més de vint anys desenvolupant programes i serveis de suport de l'empresa catalana. Aquesta fusió va permetre l'any 2010 la constitució d' ACCIÓ, adscrit al Departament d'Innovació, Universitat i Empresa (abans denominat d'Empresa i Ocupació) de la Generalitat de Catalunya, dirigit per Josep Huguet. Es va crear per millorar el suport estratègic i per potenciar la competitivitat del teixit empresarial català davant els nous reptes globals. Va néixer en benefici de l'empresa, situant-la en el centre de la seva atenció i apropant-se al màxim a la seva realitat i a les seves necessitats per acompanyar-la en el seu procés de diferenciació competitiva i de cerca contínua de noves oportunitats de negoci. Aleshores, les exportacions catalanes representaven el 26-27% del total de les exportacions de l'estat espanyol, comptant amb més de 13.000 empreses amb exportació regular i 300 multinacionals catalanes, així com 35 centres de promoció de negocis presents en els cinc continents.

ACCIÓ treballava perquè l'empresa fos conscient dels canvis en el seu entorn, els aprofités i es transformés, tot potenciant els elements diferenciadors que la situaven en una posició d'avantatge vers el futur. Considerava que aquesta diferenciació es produïa, fonamentalment, a través de dos vectors clau per a la competitivitat empresarial: la innovació i la internacionalització. Disposava de 6 delegacions a tot Catalunya, una xarxa de 31 oficines exteriors de comerç i inversions de Catalunya i 4 antenes ubicades arreu del món, en localitzacions estratègiques. Des d'aquestes oficines, ACCIÓ volia detectar i treure profit de les oportunitats de negoci que sorgissin globalment, però que calgués una proximitat i un coneixement local expert. Aquesta xarxa,

multicultural i multidisciplinària, impulsava la connexió de l'empresa catalana al món. Treballava per assolir els següents objectius:

1. Incrementar la productivitat de l'empresa catalana i l'eficiència de la innovació, la tecnologia i el talent.
2. Millorar el posicionament dels productes i dels serveis de Catalunya als mercats internacionals.

ACC1Ó forma part de diferents xarxes mundials d'intercanvi de bones pràctiques empresarials i discussió de tendències en fòrums internacionals relacionats amb la innovació i la internacionalització. En concret, cal destacar les activitats realitzades a la *Enterprise Europe Network* (EEN), una xarxa de consorcis amb més de 550 organitzacions i 4.000 experts, formada per cambres de comerç, agències de desenvolupament empresarial i centres tecnològics universitaris. També, donava suport en processos de contractació pública internacional, donava impuls a la participació d'organitzacions empresarials en la política catalana de cooperació al desenvolupament i era un portal de coneixement empresarial i networking.

El pla de suport a l'empresa d'ACC1Ó 2009-2013 tenia un total de 4 eixos, 12 línies, 30 estratègies i 85 iniciatives. Entre aquestes destacaven els més de 200 milions d'euros en línies de finançament per projectes empresarials per 2009 i el projecte *Invest in Catalonia*, per facilitar l'atracció de noves inversions i tecnologia. El pla era un projecte estratègic que incloïa un total de 85 mesures i que volia fixar les bases per a que el sector pogués afrontar amb garanties el proper cicle econòmic i, fins i tot, sortir-ne reforçat. Es tractava del primer projecte integral de suport a l'empresa a Catalunya i que va comptar amb la participació del teixit empresarial del país. El pla de la nova agència ACC1Ó, es va presentar tot just quan Catalunya estava immersa en una crisi econòmica i contemplava 4 eixos prioritaris:

- Capacitar les empreses ajudant-les a enfortir les estructures empresarials en els seus àmbits de gestió, d'ús competitiu de les TIC i de generació, retenció i captació de persones de talent.
- Facilitar eines perquè les empreses assolissin major competitivitat gràcies a la seva capacitat de diferenciació, recerca de nous mercats, nous processos d'innovació i impulsar nous models de negoci.
- Creïxer garantint projectes empresarials de major impacte, ja fos facilitant noves línies de finançament i emprenedoria corporativa o fomentant actuacions col·lectives o cooperatives.
- Connectar-se al món per tenir més empreses a Catalunya que actuessin en clau global; creant una nova política d'atracció d'inversions, connectar-nos a xarxes internacionals i oferint eines per a la gestió de l'empresa catalana global.

Entre aquestes actuacions, destacaven els més de 200 milions d'euros en línies de finançament per projectes empresarials a la recerca, el desenvolupament, la innovació i la internacionalització durant el 2009. També, destacava el projecte *Invest in Catalonia*, per facilitar l'atracció d'inversions, promovent més proactivament les noves inversions a Catalunya, no només de plantes productives, sinó d'unitats empresarials innovadores. El pla preveia facilitar noves eines de suport a la diagnosi estratègica, així com la implantació de nous plantejaments i sistemes de gestió que permetessin la reorientació de l'activitat empresarial que en garantís la seva viabilitat a mig i llarg termini. Així mateix, també preveia un reforç de la xarxa exterior de 40 oficines arreu del món per donar suport a les seves noves tres principals missions: internacionalització, amb un èmfasi especial en els mercats emergents amb alt potencial de creixement; atracció d'inversions i establiment d'aliances tecnològiques internacionals. En concret, es pretenia donar un especial impuls a l'oficina d'ACC1Ó a Brussel·les per tal de millorar la presència i la informació de les empreses catalanes en els principals centres en la presa de decisions. D'altra banda, preveia convertir en nuclis tecnològics aquells punts de la xarxa que se

situessin en mercats estratègics per a l'establiment d'acords de transferència tecnològica internacional.

Quant als instruments de transferència tecnològica ja existents, el pla contemplava la reordenació d'instruments a través de la Xarxa Tecnològica de Catalunya, amb l'objectiu d'augmentar-ne el seu impacte i eficiència. Pel primer any d'execució a les acaballes dels governs del tripartit, la previsió d'ACC1Ó era destinar un total de 232 milions d'euros, a més del centenar de milions d'euros en concepte de crèdit que s'havien de continuar gestionant conjuntament amb l'Institut Català de Finances (ICF).

### **6.5.3.- L'Institut de Industries Culturals (ICIC)**

L'Institut Català de les Industries Culturals Cultural va ser creat per mitjà de la Llei 20/2000, de 29 de desembre, amb l'objectiu de donar suport a les indústries culturals, en concret, a l'activitat industrial en els sectors audiovisual, editorial, premsa, multimèdia, discogràfic i musical i arts escèniques i visuals, a més de donar suport a les empreses que d'altres àmbits de producció i difusió artística i cultural. Progressivament, va prendre competències de diverses unitats del Departament de Cultura fins que, per mitjà del Decret 470/2004, de 28 de desembre, va assumir les funcions que fins llavors desenvolupava la Direcció General de Promoció i Cooperació Cultural. Igualment, amb la finalitat d'agrupar en una única entitat totes les polítiques de promoció de les indústries culturals, tant a Catalunya com a l'exterior, l'ICIC va assumir les funcions de promoció exterior de la cultura catalana del Consorci Català de Promoció Exterior de la Cultura (COPEC) relatives a impulsar el desenvolupament de les indústries culturals catalanes. L'ICIC pretenia impulsar la creativitat artística, la producció, la distribució i la difusió de continguts culturals, mitjançant el desenvolupament de les empreses culturals i, també,

fomentar el consum cultural i l'ampliació de mercats per a la cultura catalana nacionals i internacionals.

Les seves línies d'actuació principals eren la concessió d'ajuts i subvencions per a les empreses catalanes per a la producció, promoció, distribució, difusió i rehabilitació i millora d'equipaments; la prestació de serveis per al desenvolupament empresarial; la col·laboració amb altres entitats i organismes per fomentar la difusió i el consum cultural i el suport a la promoció a l'estranger de projectes professionals a través de la participació a fires i esdeveniments internacionals i facilitant l'accés de les empreses als mercats internacionals. Dins del sector audiovisual, l'ICIC era responsable de l'anàlisi dels resultats d'exhibició cinematogràfica i la qualificació de les obres audiovisuals a Catalunya. Des de l'any 2002, era responsable de la gestió de la Fílmoteca de Catalunya, amb els objectius de conservar i preservar el patrimoni filmic català, difondre'l mitjançant la seva exhibició i posar al servei del ciutadà tots aquells documents d'interès del món del cinema.

Les funcions de l'Institut Català d'Indústries Culturals eren:

- Impulsar el desenvolupament del talent cultural i de les empreses i entitats que el despleguen, donant suport a la creació i a llur producció i difusió.
- Interactuar amb els sectors i agents vinculats a la creació cultural i a les empreses culturals, establint i gestionant programes orientats a la prestació de suport tècnic i al foment de l'activitat econòmica i ocupacional en l'àmbit de la cultura.
- Impulsar la col·laboració entre les empreses i els creadors artístics i culturals.
- Fomentar el desenvolupament de les empreses culturals i ajudar les noves a implantar-se.
- Promoure el talent, la innovació i la recerca d'ofertes de qualitat de noves estètiques i nous llenguatges.
- Promoure la creació, producció i distribució en l'àmbit de les tecnologies digitals.



- Impulsar el consum cultural intern promovent circuits nacionals i col·laborar en l'exportació de productes culturals en circuits estatals i internacionals, especialment els expressats en llengua catalana o occitana aranesa, impulsant la presència d'empreses i creadors culturals a l'exterior.
- Col·laborar amb les entitats sense ànim de lucre que promouen el desenvolupament de les empreses culturals i de creació artística i cultural, i donar suport a llurs iniciatives.
- Facilitar les relacions entre les empreses culturals i les administracions públiques.
- Fer estudis estructurals i prospeccions sobre les empreses culturals.
- Difondre la informació relativa a ajuts i serveis que els organismes de qualsevol àmbit territorial destinen a la creació artística i cultural i a les empreses culturals.
- Fomentar les accions formatives d'interès per al desenvolupament de les empreses culturals.
- Promoure i executar qualsevol altra activitat dirigida a desenvolupar la creació artística i cultural i les empreses culturals.
- Vetllar pel compliment de la normativa de promoció de la llengua i la cultura catalanes i de la llengua i la cultura occitanes araneses.
- Vetllar per les relacions entre cultura, desenvolupament econòmic i foment de l'ocupació.

L'ICIC, per complir les seves funcions, podia:

- Establir convenis amb entitats públiques i privades, especialment amb les que poguessin coadjuvar a la consecució dels objectius de l'institut. Amb l'aprovació prèvia del govern, podia participar en consorcis amb altres entitats públiques o amb entitats privades sense finalitat de lucre.
- Constituir societats mercantils, o participar-hi, amb l'obtenció prèvia de les autoritzacions legalment establertes, per dur a terme qualsevol activitat econòmica relacionada amb les funcions que establís la llei.
- Participar en operacions de capital risc i en entitats d'aquesta naturalesa.
- Concedir ajuts a les empreses culturals i facilitar l'accés a línies especials de crèdit.

- Establir formes de col·laboració amb ens locals, l'Administració de la Generalitat i altres administracions amb relació al talent i les empreses de la cultura.
- Coproduir productes culturals de tot tipus amb entitats.

La Llei 20/2000 concloïa amb diverses disposicions addicionals que la completaven. Una era l'obligació de presentar al Parlament de Catalunya un *Llibre Blanc de les Indústries Culturals de Catalunya*, que havia de realitzar un diagnòstic del sector. La realització d'aquest estudi va néixer d'un mandat parlamentari i venia determinat per l'objectiu de donar cos a l'Institut Català de les Indústries Culturals.

#### **6.5.4.- L'Institut Ramon Llull**

Va ser creat l'any 2002 pels governs català i balear. Es va constituir com una eina per a la projecció exterior de la llengua catalana, la cultura i, en general, tota la producció cultural d'aquests dos territoris. També es va constituir com una eina per consolidar i aprofundir les relacions entre els diversos territoris que compartien aquesta llengua. Va ser creat en l'època de Jordi Pujol com un organisme públic amb l'objectiu de promoure a l'exterior els estudis de la llengua i cultura catalanes en l'àmbit acadèmic, la traducció de literatura i pensament escrits en català i la producció cultural catalana en d'altres àmbits com el teatre, el cinema, el circ, la dansa, la música, les arts visuals, el disseny o l'arquitectura.

Durant el primer tripartit, depenia de la Conselleria de Cultura, en mans socialistes, i es va voler re-estructurar i augmentar les seves competències. Això implicava major dotació econòmica, a aportar pels governs de Balears i de Catalunya. Tot això va crear un malestar en els representants del govern balear, que no estaven gaire disposats a incrementar el pressupost, a més de voler designar al director de l'Institut. Els socialistes van acceptar fer-se càrrec en solitari de l'augment del

pressupost, però no estaven d'acord en renunciar a la designació del director. Les negociacions ens van trencar i el govern balear va deixar de formar part de l'Institut Ramon Llull. A les acaballes del primer tripartit passaria a dependre de Vicepresidència, en mans d'ERC. Posteriorment, el govern balear tornaria a formar-hi part i a obrir la seu de Palma de Mallorca, que se sumaria a les activitats que ja s'estaven realitzant des de la seu de Barcelona. En aquesta primera etapa de la seva re-estructuració, va dirigir l'Institut Ramon Llull, Xavier Folch, persona molt compromesa, provinent del món editorial. Orgànicament, es va dividir en tres àrees: Creació, Literatura i Pensament i Llengua, dirigida, aquesta última, per la doctoranda d'aquesta tesi durant el període 2003 a 2006.

L'àrea de Llengua va impulsar la subscripció de més de cent acords amb universitats de primer nivell d'arreu del món per tal d'impartir la llengua i la cultura catalanes, formant part, aquesta tasca, del programa curricular de les universitats. Tanmateix, va promoure la creació de dos *Catalan Center*, a la universitat de Stanford, dirigida pel Dr. Joan Ramon Resina i a la London School of Economics, dirigida pel Dr. Paul Preston; que acabaria signant els respectius Convenis el Patronat Catalunya Món. Al mateix temps, aquesta àrea va donar suport a les associacions internacionals de catalanística; va organitzar, en la seva qualitat d'organisme oficial de certificació dels coneixements de català a l'exterior, les proves per acreditar els diferents nivells, d'acord amb el Marc Europeu de Referència per a les llengües; va signar un acord amb l'Instituto Cervantes per disposar gratuïtament dels seus centres per a l'ensenyament del català i altres activitats i, finalment, va impulsar *Parlacat*, espai virtual d'aprenentatge que posa a l'abast de tothom, materials didàctics per aprendre la llengua catalana.

L'àrea de Literatura i Pensament va impulsar la traducció d'obres literàries i de pensament escrites en català, ajudant els editors en altres llengües per a la seva publicació i els traductors que se n'ocupen, als quals es procura una formació continuada i el reconeixement de la seva feina. Es va facilitar el diàleg i l'intercanvi entre assagistes i investigadors en llengua catalana amb els seus interlocutors d'altres llengües, de la mateixa manera que es va afavorir la projecció de les revistes de pensament i cultura en català, promovent l'intercanvi amb les d'altres països.

L'àrea de Creació es va preocupar en difondre el conjunt de la literatura catalana en fires del llibre i d'assegurar la presència d'artistes de Catalunya en programes destacats de la creació contemporània internacional, mitjançant acords amb institucions, mostres internacionals, centres d'art i museus; va treballar perquè la cultura catalana fos present en festivals i fires de ressò mundial; va participar en esdeveniments culturals en ciutats estratègiques i capdavanteres en diferents àmbits de la creació i va promoure intercanvis entre el sector creatiu local i l'internacional amb visites de comissaris, crítics, programadors, editors i agents estrangers per assistir a festivals, exposicions, estrenes, concerts o conferències a Catalunya.

En aquesta època dels tripartits l'Institut Ramón Llull es va encarregar de què Catalunya fos la literatura convidada en les dues fires més importants del món: la Fira del llibre de Guadalajara, a Mèxic (2004), i la Fira del llibre de Frankfurt, a Alemanya (2007). El fet que la literatura catalana fos la convidada en la Fira del llibre de Frankfurt va ser una gran oportunitat. Va haver una gran participació d'escriptors i artistes catalans que es van donar a conèixer. Concretament es van realitzar 46 traduccions del català a l'alemany en obres de narrativa i poesia. Van assistir als actes de

programació literària més de 5.000 persones, a més d'un gran nombre de persones als programes d'expressions plàstiques, de teatre i de música.

L'Institut Ramón Llull va impulsar, amb el Govern d'Andorra, la constitució, en data 31 de març de 2008, la Fundació Ramón Llull, regulada pel dret andorrà. Aquesta complicitat amb el Govern d'Andorra va permetre a Catalunya arribar a llocs emblemàtics que tan sols poden arribar els estats, tal com va ser la disposició de la seu de les Nacions Unides per organitzar unes jornades. La Fundació estava formada per l'Institut Ramón Llull, la Generalitat de Catalunya, l'Ajuntament de Barcelona, el Govern d'Andorra, l'Ajuntament de l'Alguer, el Consell General dels Pirineus Orientals, Xarxa de ciutats valencianes Ramón Llull i Ajuntament de la xarxa de Municipis i entitats balears pel Ramon Llull. Tenia com a finalitats intensificar l'estudi, la promoció i la defensa de la llengua catalana i fomentar la projecció exterior de la llengua i dels diferents àmbits culturals que s'hi expressen. També vetllava pel compliment de la legislació sobre la llengua, en col·laboració amb d'altres organismes i organitzacions públiques i privades, i ajuda a impulsar les actuacions de l'Institut Ramon Llull amb objectius coincidents.

#### **6.5.5.- El Patronat Catalunya Món**

La divisió acordada entre el PSC i ERC de repartir-se les competències en l'àmbit internacional, va resultar en la desaparició del Patronat Català ProEuropa i la creació del Patronat Catalunya Món, vigent durant el període dels governs tripartits. En l'actualitat el Patronat Catalunya Món s'ha convertit en DIPLOCAT. Els representants polítics van justificar el canvi pel fet que Catalunya formava part de la Unió Europea i, per tant, no era necessari un organisme com el Patronat Català ProEuropa, nascut amb l'objectiu de preparar Catalunya per l'entrada d'Espanya a la Unió Europea. No obstant això, consideraven necessari un nou organisme que

promogués la internacionalització de la societat catalana. Va néixer, el Patronat Catalunya Món, amb la voluntat, sobre el paper, de ser “el continuador” del Patronat Català Pro-Europa, encara que la realitat va ser diferent. En realitat, el Patronat Català Pro-Europa tenia les funcions que posteriorment serien competència de la Secretaria de la Unió Europea, creada l'any 2006. El 27 de desembre de 2006, Anna Terrón va ser nomenada secretària d'Afers Europeus del Departament de Presidència i, a partir de llavors, tots els temes relacionats amb la Unió Europea van a passar a dependre d'aquesta secretaria. La resta de les actuacions internacionals, al marge de la Unió Europea, van passar a dependre de Vicepresidència, cosa que va incloure el Patronat Catalunya Món. La desaparició del Patronat Català ProEuropa va obligar a què les seves funcions i activitats les desenvolupés la Delegació del Govern a Brussel·les, una institució governamental molt diferent.

Van sorgir nombroses veus crítiques vers aquest canvi; algunes referides a la forma com es va produir la liquidació del Patronat Català ProEuropa; altres, vers la necessitat de continuar la tasca que es venia fent des de l'organisme davant les institucions europees, entenent que aquesta tasca no es podia fer des de la Delegació del Govern a Brussel·les. Altres veus crítiques anaven amb la necessitat de mantenir les relacions amb els lobbys europeus; de facilitar informació a les empreses vers les qüestions de la Unió Europea; fer els cursos i jornades europees, com les Jornades de Pasqua, el atorgar de beques per formació a l'Escola de Bruixes i de preservar el fons documental. Es considerava que aquestes actuacions, en alguns casos, s'havien deixat de realitzar i, en d'altres, era millor no fer-les des de un organisme governamental com la Secretaria d'Afers Europeus o la Delegació del Govern a Brussel·les, entre altres raons per les prevencions que generava en el govern espanyol. A pesar de les crítiques, el procés de liquidació del Patronat Català ProEuropa va seguir

endavant i és va publicar el Decret 154/2005, de 12 de juliol, que va modificar i publicar el Text Refós dels Estatuts el Patronat Català ProEuropa i, posteriorment, el Decret 273/2007, d'11 de desembre, de modificació parcial de l'anterior, aprovant la modificació dels estatuts i el canvi de denominació del Patronat Català ProEuropa, que va esdevenir Patronat Catalunya Món.

L'article 2 d'aquest decret modificatiu deia:

*El Patronat té la finalitat d'organitzar a Catalunya activitats i prestar serveis relacionats amb la difusió a la societat civil catalana dels coneixements i la informació necessaris per promoure la seva internacionalització.*

Com s'aprecia, les activitats d'internacionalització havien de realitzar-se tan sols "a Catalunya", cosa difícil d'executar amb eficàcia i que només s'entén per evitar les malfiances entre les diverses formacions polítiques que integraven el tripartit. No obstant això i a pesar de la lletra dels estatuts, des de el nou patronat es van començar a realitzar actuacions fora de Catalunya.

El Patronat Catalunya Món estava presidit pel Vicepresident del Govern, Josep-Lluís Carod-Rovira, que exercia la més alta representació de l'organisme, mentre que la secretària d'Afers Exteriors, n'ostentava la vicepresidència. El Patronat Catalunya Món, al igual que el seu antecessor, continua sent una entitat amb un caràcter consorcial, dotada de personalitat jurídica pròpia i integrada per les institucions i les entitats següents, que n'eren les patrones:

- La Generalitat de Catalunya.
- Els ajuntaments i les diputacions de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona.
- L'Associació Catalana de Municipis i la Federació de Municipis de Catalunya.
- Les universitats Abat Oliba, Autònoma de Barcelona, de Barcelona, de Girona, Internacional de Catalunya, de Lleida, Oberta de

Catalunya, Politècnica de Catalunya, Pompeu Fabra, Ramon Llull, Rovira i Virgili i de Vic.

- L'Escola Superior d'Administració i Direcció d'Empreses (ESADE).
- L'Institut d'Estudis Superiors d'Empresa (IESE).
- Les caixes d'estalvis de Barcelona, Catalunya, Girona, Laietana, Manlleu, Manresa, Penedès, Sabadell, Tarragona i Terrassa.
- Les cambres de comerç de Barcelona, Girona, Lleida, Manresa, Palamós, Reus, Sabadell, Sant Feliu de Guíxols, Tarragona, Tàrrrega, Terrassa, Tortosa i Valls.

En un món globalitzat i interdependent, la internacionalització era clau per al desenvolupament social i econòmic de Catalunya. Davant aquest repte, era una oportunitat a la vegada que una necessitat de país enfortir la presència de Catalunya a l'exterior. El Patronat Catalunya Món hi havia de jugar un paper estratègic en aquest objectiu. La seva missió era, doncs, promocionar la internacionalització de la societat catalana, tot donant suport a organismes públics i privats. Cal destacar la important tasca de suport que, en principi, havia de fer el Patronat a Afers Exteriors i Cooperació, organisme del govern responsable de l'acció exterior, amb qui hi estava vinculat jurídicament. En aquesta línia de sinèrgies, va fer que la secretària general del patronat, a la vegada, fos la viceconsellera d'Afers Exteriors i Cooperació. Seguint les pautes marcades pel Govern de Catalunya, però fidel als seus patrons, havia de dur a terme la missió de contribuir a la promoció de la internacionalització de la societat catalana mitjançant les funcions següents:

- Assessorar les administracions catalanes, així com qualsevol altra entitat pública o privada de Catalunya, per promoure la seva internacionalització. En aquest sentit, el patronat va col·laborar directament amb l'acció exterior del govern amb accions com ara el Pla de l'Acció Exterior de Catalunya.
- Establir xarxes de personalitats clau en la projecció de Catalunya arreu del món amb què promoure intercanvis, sobretot pel que feia als àmbits institucional, professional i cultural.
- Recaptar, tractar i difondre la informació sobre els àmbits del seu interès per mitjà de publicacions especialitzades.



- Organitzar, promoure i coordinar cursos, conferències i seminaris, campanyes de sensibilització i activitats de documentació, estudi i recerca en l'àmbit de la internacionalització de Catalunya.
- Promoure la formació d'especialistes en estudis internacionals i atorgar beques i ajuts per encoratjar la formació de professionals que puguin ser útils a la societat catalana.
- Organitzar o participar en qualsevol altra activitat, tant a Catalunya com també a l'exterior que, dins del seu àmbit d'actuació, interessés als patrons o, directament, a la societat catalana.

En totes aquestes funcions, el patronat havia de vetllar per promocionar la marca Catalunya a l'exterior, exportant el model català a la resta del món i, amb l'objectiu de garantir una interacció òptima amb la societat, associar a les seves actuacions d'altres entitats públiques o privades de Catalunya. Igualment, era responsabilitat seva prestar una atenció especial a tot el territori de Catalunya, mitjançant la col·laboració amb les diferents institucions i agents econòmics i socials de totes les comarques catalanes. Per desplegar la seva activitat a les diferents demarcacions catalanes, disposava d'oficines a Girona, Lleida, Tarragona i Tortosa, amb la missió de fomentar la projecció internacional dels respectius territoris amb la col·laboració de les principals institucions i entitats locals.

Per dur a terme les funcions assignades, es va dotar de l'estructura orgànica següent:

- El president d'honor era el president de la Generalitat de Catalunya.
- El president del patronat era el membre del Govern de la Generalitat titular de les competències en l'àmbit exterior, que durant els tripartit era el vicepresident de la Generalitat.
- El ple era l'òrgan de govern, compost pels representants de les institucions membre de l'entitat.
- La secretària general era qui encapçalava la representació de l'entitat i, alhora, viceconsellera d'Afers Exteriors i Cooperació.
- El director dirigia l'organització interna per delegació de la secretària general i la representava quan era oportú en les seves funcions.

- El Consell Consultiu estava integrat per personalitats nacionals o estrangeres de reconegut prestigi en l'àmbit de l'economia, la política, els afers internacionals o altres àmbits d'interès per al desenvolupament de les funcions assignades a l'entitat.

En resum, el Patronat Catalunya Món tenia per funcions assessorar les administracions catalanes o qualsevol altra entitat pública o privada de Catalunya; recaptar, tractar i difondre de forma adequada la informació sobre els àmbits del seu interès; organitzar, promoure i coordinar cursos, conferències i seminaris, campanyes de sensibilització, activitats de documentació, estudi i recerca; realitzar publicacions especialitzades; atorgar beques i ajuts; i en general, organitzar o participar en qualsevol altra activitat que, dins del seu àmbit de treball, interessi als seus patrons o directament a la societat catalana.

Es van crear quatre Àrees dins del Patronat Catalunya Món, una d'elles, la de Prospectiva, va ser dirigida per la doctoranda d'aquesta tesi en el període 2006 a 2010. Les actuacions que es van dur a terme des de el patronat van ser entre altres les següents:

- Assessorar i recolzar el govern en l'execució de la seva estratègia de diplomàcia pública.
- Donar suport a les delegacions del govern en les seves funcions de diplomàcia pública.
- Establir a l'exterior plataformes bidireccionals generadores de coneixement, de relació i de projecció dels principals actius de Catalunya mitjançant l'establiment de convenis de col·laboració amb institucions de màxim prestigi, notorietat i capacitat de difusió.

En aquest últim camp es va fer les tasques següents:

- Creació i consolidació dels *Catalan Center* a la universitat de Stanford i a la London School of Economics.
- Preparar la creació de nous *Catalan Observatory*, com els de Georgetown University (Estats Units) i a SciencePo-CERI (Paris).
- Establir i dinamitzar relacions de confiança amb institucions i persones de fora de Catalunya generadores d'opinió.

En aquest àmbit de relacions, es van fer les actuacions següents:

- Signar un conveni de col·laboració amb la German Marshall Fund dels Estats Units i posar en marxa el Programa Marshall Memorial Fellowship, de visitants internacionals.
- Signar un conveni de col·laboració amb el Consortium For Advance Studies in Barcelona (CASB), consorci format per set universitats nord-americanes (Brown University, University of Chicago, Northwestern University, Stanford University, Cornell University, Harvard University i Princeton University), facilitant als estudiants d'aquestes universitats que visiten Catalunya, un programa de visitants personalitzat.
- Signar un conveni de col·laboració amb la Fundació Carolina, que promou les relacions culturals i la cooperació, en l'àmbit educatiu i científic, entre l'estat espanyol, especialment, amb els països de la Comunitat Iberoamericana, oferint una extensió a Catalunya del seu programa.
- Establir i dinamitzar relacions de confiança amb institucions i persones catalanes i amigues de Catalunya residents a l'estranger.

Les activitats que es van realitzar en aquest àmbit van ser:

- Signar un conveni de col·laboració amb la Fundació Pi i Sunyer, centre de recerca, estudi i promoció del coneixement sobre l'àmbit del govern local i les comunitats autònomes, analitzant i fent difusió, dins i fora de Catalunya, de les dades obtingudes de la seva enquesta realitzada als ens locals de Catalunya de més de 500 habitants sobre el seu grau d'internacionalització.
- Signar un conveni de col·laboració amb l'Associació Amics de Gaspar de Portolà, per facilitar els llaços de comunicació entre Califòrnia i Catalunya.
- Establir contactes amb catalans i empresaris residents a l'estranger.
- Donar a conèixer internacionalment els sectors més competitius i d'excel·lència del país i altres actius i valors, que projecten la imatge de Catalunya, mitjançant instruments de prestigi com ara la revista Món.cat, el web Diplocat, el web de Catalunya i altres accions de comunicació.
- Atorgar premis per al foment de la recerca en Diplomàcia Pública, beques per a estudis de post-grau i per a estades a les delegacions del govern a l'exterior.
- Consensuar amb el govern i els principals actors transmissors i beneficiaris les bases de la identitat competitiva o marca-país de Catalunya

El Patronat Catalunya Món va patir, en la última etapa del tripartit i al començament del període d'Artur Mas com a President de la Generalitat, males gestions i una part de la tasca realitzada es va malmenar, no sols per una falta de visió política de la direcció, sinó per la voluntat d'instrumentalització amb fins partidistes. A tall d'exemple, després d'unes actuacions kafkianes per part catalana, es van tancar els *Catalan Center* de Stanford i de la London School of Economics al·legant públicament qüestions econòmiques. La realitat va ser una altra, com assenyalava reiteradament el Dr. Joan Ramón Resina, director del *Catalan Center* de Stanford, en els seus escrits, a les més altes institucions catalanes i als mitjans de comunicació. En ambdós casos, es desconeix si va haver a més una falta de sensibilitat des de la direcció del patronat i/o des del Govern de la Generalitat o van haver altres motius. La realitat és que va ser molt costós arribar a signar aquests convenis per la creació dels *Catalan Center* i és poc probable que a curt o mitjà termini es puguin refer adequadament les relacions amb aquestes universitats, per la forma en que es va produir el tancament dels dos centres.

#### **6.5.6.- El *Barcelona Centre for International Affairs* (CIDOB)**

El *Barcelona Centre for International Affairs* (CIDOB) era un *think tank* dedicat a l'estudi, recerca i anàlisi de temes internacionals. Va ser creat l'any 1973 com Centre de Documentació i, l'any 1979, es va constituir en fundació privada. Era el centre d'estudis internacionals més antic d'Espanya, formant part del seu patronat: la societat civil, el món de la recerca i les institucions públiques, en concret: l'Ajuntament de Barcelona, l'Àrea Metropolitana de Barcelona, la Diputació de Barcelona, la Generalitat de Catalunya, el Ministeri d'Assumptes Exteriors i de Cooperació, el Ministeri de Defensa, el Consell Interuniversitari de

Catalunya (CIC), el Banc Sabadell, el Port de Tarragona, la Diputació de Tarragona, Repsol, Dow, Endesa, Telefónica, Abertis, Saba i “la Caixa”.

El seu objectiu era elaborar i oferir a tots els actors polítics, des de la ciutadania fins a les organitzacions internacionals, informació i idees per formular i impulsar polítiques que revertissin en un món més segur, lliure i equitatiu per a les persones. Per assolir aquest objectiu el CIDOB volia ser un centre independent i plural; un referent internacional i un estímul per a una internacionalització creixent de la ciutat de Barcelona i de Catalunya, així com un referent internacional en investigació, recursos documentals i publicacions especialitzades en relacions internacionals; un actor influent en la gestació de l'acció internacionals dels governs locals, de la Generalitat de Catalunya, del Govern d'Espanya i de la Unió Europea i les seves respectives dimensions parlamentàries, amb interlocució permanent amb decisors polítics i capacitat per generar opinió, directament i/o a través dels mitjans de comunicació i una organització connectada a escala europea i mundial amb institucions líders en l'àmbit de les relacions internacionals, que participava en els grans debats d'àmbit europeu i global, i generava opinió i coneixement valorats internacionalment.

La Fundació CIDOB tenia com objectiu ser un centre d'investigació d'excel·lència, a més d'un *think tank* de referència internacional, incorporant en la seva agenda de prioritats els temes que preocupaven a la ciutadania. Tenia una llarga tradició en projectes que afectaven l'àmbit local; essent aquest el motiu perquè l'activitat del centre tenia una forta identificació amb el posicionament internacional de la ciutat i dels ens locals. Així mateix, les seves actuacions tenien un focus en l'àmbit de Catalunya i els seus interessos, una vinculació mediterrània, una projecció internacional des d'Espanya i una necessària articulació europea, sempre des de la perspectiva internacional dels temes d'estudi. El CIDOB rebia

subvencions per a projectes de la Comissió Europea, el Parlament Europeu, l'Agència Espanyola de Cooperació Internacional i Desenvolupament, el Ministeri d'Educació Cultura i Esport (Secretaria d'Estat de Cultura), el Ministeri d'Afers Exteriors de Noruega, la Fundació OCP, i la Fundación EU-LAC.

El CIDOB participava en diverses xarxes: d'Amèrica Llatina: el Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (CEEIB), European Association of Development Institutes (EADI), Latin American Studies Association (LASA), Red Europea de Información y Documentación sobre América Latina (REDIAL), Red Iberoamericana de Estudios Internacionales (RIBEI); d'Àsia: Asia Europe Meeting (ASEM), EastAsiaNet, EU-China Academic Network (ECAN), Red de Investigación Iberoamericana en Estudios de Asia Oriental (REDIAO); de desenvolupament: European Association of Development Institutes (EADI); d'Europa: European Policy Institutes Network (EPIN), European Information Network of International Relations and Area Studies (EINIRAS); del Mediterrani: Euro-Mediterranean Study Commission (EUROMESCO); en Dinàmiques interculturals: Red Internacional de Centros de Estudios Interculturales (RICEI); de Publicacions: Asociación de Revistas Culturales de España (ARCE), Centro Español de Derechos Reprográficos (CEDRO), JSTOR-ITHAKA (Biblioteca digital nord-americana de publicacions acadèmiques), Revistes Catalanes amb Accés Obert (RACO), Directory of Open Access Journals (DOAJ), Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (REDALYC).

Els seus respectius plans directors estableixen la programació estratègica, proposaven ajustos d'activitats, plantejaven solucions als nous reptes i definien nous objectius assolibles en un marc de sostenibilitat financera. Aquests plans directors van aconseguir elevar significativament el

reconeixement internacional de la institució com a *think tank*. Això culminaria l'any 2013, quan l'Índex 2013 del Global Go To Think Tank de la University of Pennsylvania situava el CIDOB en el lloc 33 dels 100 primers *think tanks* del món (exclosos els dels Estats Units d'Amèrica), en el 16 dels 75 de l'Europa Occidental i en el primer del sud d'Europa. Iberglobal (2013) el col·locava en el segon lloc dels *think tanks* espanyols més influents.

Com a entitat nascuda a Barcelona, el CIDOB tenia una llarga tradició en projectes que afectaven l'àmbit local; és per aquest motiu que l'activitat del centre tenia una forta identificació amb el posicionament internacional de la ciutat i dels ens locals. Així mateix, les seves actuacions tenien un focus en l'àmbit de Catalunya i els seus interessos, una vinculació mediterrània, una projecció internacional des d'Espanya i una necessària articulació europea, sempre des de la perspectiva internacional dels temes d'estudi.

El CIDOB abordava la realitat internacional des de diferents angles: grans temes de l'agenda global amb una repercussió directa a escala local, espais geopolítics en transformació que desbordaven els límits regionals tradicionals i l'estudi de països clau en els espais esmentats o en aquells en els quals els grans temes de l'agenda global adquirien un significat especial. Aquestes prioritats es desenvolupaven a través de l'execució de projectes estructurants.

S'havien identificat tres grans línies temàtiques que tenien com a elements compartits la centralitat de les persones com a subjecte de les relacions internacionals i els vincles entre les transformacions a escala global i el seu impacte en l'àmbit local. La primera era la Seguretat i desenvolupament, atès que es considerava que no era possible garantir la seguretat sense un desenvolupament inclusiu, ni hi havia

desenvolupament sostenible sense seguretat. S'aproximava a les qüestions relatives a la seguretat des d'una perspectiva multidimensional que abastava des de la seguretat internacional fins a la seguretat de les persones, passant per la seguretat dels estats i de les regions. Des d'una perspectiva geoestratègica, el CIDOB prestava una atenció especial a l'adequació dels mecanismes internacionals i regionals per mantenir la pau i la seguretat, com també l'aplicabilitat dels principis vinculats a la responsabilitat de protegir. Aquesta evolució tenia lloc en un context internacional multipolar, en què sorgien noves amenaces (ciberterrorisme, crim organitzat a escala global, etc.), nous dilemes ètics (ús de drons, límits a l'espionatge i protecció de dades) i amb estats fràgils o fallits que podien desestabilitzar regions senceres.

En matèria de desenvolupament, el CIDOB posava el seu focus en el procés de definició de la nova agenda de promoció d'un desenvolupament sostenible i inclusiu, de múltiples dimensions, en línia amb la definició de l'agenda post Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni (ODM). Una de les peculiaritats del seu enfocament era la incorporació dels actors no estatals en un procés participatiu en les polítiques de desenvolupament. Fusionant l'agenda relativa a la lluita contra la pobresa i la de desenvolupament sostenible, reforçava la investigació pel que feia a temes energètics, de canvi climàtic i seguretat alimentària.

En temes de Globalització i regionalismes, considerava que la interdependència econòmica i les cadenes globals de valor configuraven una part important del fenomen de la globalització, com també determinaven noves mirades quant a les relacions internacionals. El CIDOB analitzava de quina manera els canvis en les relacions de poder econòmic i polític i cooperació a escala internacional afectaven al fenomen de la globalització, així com les dinàmiques regionals i interregionals. En



aquest sentit, es veia com s'accelerava la redistribució del poder des del punt de vista global: la Xina es consolidava com a potència mundial; sorgien potències emergents; es formalitzen aliances flexibles entre elles; es consolidaven instàncies de governança global, com ara el G-20, que proporcionaven major espai a potències mitjanes i països en desenvolupament; i s'incrementava la influència d'actors no estatals, incloent-hi nous moviments socials. D'altra banda, s'assistia a un procés accelerat d'urbanització a gairebé tot el món. Les grans ciutats es configuraven, no sols com a escenari de la globalització, sinó també com a actors en aquest procés, i les relacions entre ciutats, en la cerca de solucions per a problemes comuns, podien anar més enllà de les que tenien els seus respectius estats. Així mateix, es reconfiguraven els espais geopolítics.

El Pacífic es consolidava com a motor de creixement, i els Estats Units augmentaven el seu interès per l'Àsia. L'Atlàntic es reinventava. La Unió Europea i els Estats Units estaven reforçant els seus llaços a la vegada que les relacions Sud-Sud tenien cada cop més pes. El regionalisme s'adaptava a aquest context i es constataren un augment de noves iniciatives regionals (Aliança del Pacífic, UNASUR, Comunitat Econòmica Euroasiàtica) que responien a la tensió entre models proteccionistes i altres que aspiraven a una millor inserció en les cadenes globals de valor. Es multiplicaven els fòrums interregionals, fins al punt que s'observava una saturació de la diplomàcia de cimera que obligava a repensar-ne els formats.

D'altra banda, la UE havia estat, tradicionalment, una abanderada de la integració regional i de l'inter-regionalisme com a resposta a la globalització. No obstant això, es considerava que, en els següents anys, s'enfrontaria a una erosió tant del seu poder normatiu com de la seva

centralitat en l'arquitectura de la governança interregional. La manera en què es resolguessin les seves múltiples crisis, entre les quals s'inclouïen les fractures Nord-Sud dins de la Unió i les tensions secessionistes dins d'alguns estats, marcaria la seva imatge i influència a escala global, així com la validesa del seu model d'integració, de cohesió social i de democràcia.

Vers els Drets Humans i ciutadania, el CIDOB partia de la visió que tots els drets humans eren universals, indivisibles i interdependents, i que podien ser garantits a escala global, estatal i local. Per això se centraven en tres àmbits interrelacionats: les migracions, la participació política i les dinàmiques interculturals. S'abordava el fenomen migratori tot analitzant les implicacions de les canviants dinàmiques de fluxos de persones, les polítiques públiques per acomodar la diversitat i garantir la igualtat i la inclusió social de la ciutadania, així com les respostes a fenòmens xenòfobs a escala europea i local. Es constata una demanda de canvi en les dinàmiques de participació política, tant en contextos democràtics com en règims autoritaris. En els primers, hi havia una crisi de representativitat que minava la legitimitat de les institucions i podia desembocar en fórmules de populisme. Les revoltes en el món àrab, però també a països de l'Àfrica subsahariana i a l'Àsia, eren considerades com un clar exemple de la demanda de major participació política i pluralisme associada al concepte de dignitat i justícia social. Els drets polítics i drets econòmics i socials havien d'anar de bracet en ambdues realitats. Aquestes i altres transformacions exigien la renovació contínua del pensament. El CIDOB s'havia constituït en un referent en l'àmbit de les dinàmiques interculturals. Així doncs, participava en els debats clau del pensament contemporani amb els grans temes de l'agenda internacional.

Les prioritats geogràfiques s'establien en funció de la redefinició d'espais geopolítics amplis i flexibles, dins dels quals es reconfiguraven les relacions de poder. La Unió Europea estava prenent posicions en cada un d'aquests espais i, mentre que en alguns buscava preservar-ne l'hegemonia, en d'altres intentava aparèixer com a soci rellevant i constructiu. La mirada del CIDOB en el continent europeu tenia dos grans focus: les dinàmiques d'integració europea i les relacions entre la UE i els seus veïns europeus. Es considerava que el futur de la construcció europea depenia de la capacitat per superar una crisi múltiple (econòmica, política, institucional i social), amb arrels més enllà de la crisi financera global.

Es considerava que la Unió Europea, debilitada o reforçada segons com resolgués els seus problemes interns, seguiria desenvolupant un paper determinant a tot el continent. Estava en joc l'ancoratge europeu als Balcans, a Turquia i als països de l'Europa Oriental; en conseqüència, es considerava que també ho estava la capacitat de la UE de seguir incidint en les transformacions polítiques i econòmiques més enllà de les seves fronteres. La relació amb una Rússia, que havia vist reforçat el seu poder també marcava el futur de l'espai que, des de l'Europa Oriental, s'estenia cap al Caucas i les repúbliques centreasiàtiques. La gran Mediterrània era un espai de convergència de diverses regions en què la Unió Europea volia potenciar la cooperació, el diàleg i la integració. S'analitzava la dependència en matèria de seguretat, desenvolupament i estabilitat política entre el nord d'Àfrica i els països del Sahel, com també la reconfiguració d'un nou ordre regional a l'Orient Mitjà, molt marcat per l'evolució de la crisi a Síria, pel paper regional de potències, com ara Turquia i l'Iran, i per les dinàmiques polítiques i les ambicions regionals dels països de la península Aràbiga. Alhora, es considerava que l'oceà Atlàntic havia tingut un paper protagonista durant segles en el decurs dels

quals s'havien succeït canvis estructurals en el sistema internacional amb gir en les relacions de dominació i cooperació que incidien en la interacció entre les diferents ribes de l'oceà.

El CIDOB proposava una nova mirada per identificar els canvis i les continuïtats que es produïen a l'Atlàntic, així com les principals perspectives a mitjà i llarg termini. Es pretenia oferir una visió global que superés els enfocaments verticals (Nord-Sud) i horitzontals (eix transatlàntic vers cooperació Sud-Sud) a cada hemisferi, amb l'objectiu d'analitzar en quina mesura els vincles històrics encara actuaven com a elements coadjuvants o obstacles a la cooperació, o de quina manera incitaven a la competència en l'espai atlàntic, així com identificar els nous motors de transformació que havien de determinar el paper d'aquest espai interregional en el món del futur i en la reestructuració de la governança global per incorporar la nova agenda de desenvolupament i la creixent interdependència en un món cada cop més multipolar. El Pacífic era el principal motor de creixement econòmic global; en aquest espai coexistien potències tradicionals amb poders re-emergits i d'altres d'emergents. La mirada del CIDOB cap aquest vast espai se centrava, d'una banda, en les dinàmiques econòmiques i, de l'altra, en l'articulació de marcs de cooperació, diàleg i integració regional. El Pacífic s'havia consolidat com un dels centres de gravetat de l'ordre internacional i, des del CIDOB, s'entenia que les relacions que establien entre sí les grans potències d'aquest espai havien de tenir un impacte determinant en la configuració de l'agenda global. Era en aquest escenari on es podien consolidar alternatives polítiques i econòmiques a models occidentals, i l'emergència d'aquest espai geopolític és, sens dubte, un revulsiu per a les relacions Sud-Sud.

Paral·lelament a l'estudi de les dinàmiques que tenien lloc a cadascun d'aquests espais geopolítics, es prioritzava l'anàlisi d'un grup reduït de països que reunien les característiques següents:

- Desenvolupaven un paper central en els seus espais regionals i, tot sovint, més enllà.
- Tenien incidència en l'agenda global quant a temes com ara l'energia, la seguretat o la recuperació econòmica.
- La seva evolució política i econòmica havia de marcar la pauta en espais regionals amplis.
- Es caracteritzaven per emprar la cooperació Sud-Sud com a estratègia de les seves relacions internacionals.

Per poder dur a terme una investigació en profunditat de les dinàmiques internes i del paper internacional d'aquests actors, s'establien aliances amb *think tanks* o centres d'estudis d'aquests països.

Rússia era una potència assertiva, que buscava reforçar la seva hegemonia en el seu entorn més proper i consolidar-se com a potència global aprofitant la debilitat d'altres actors. Es tractava d'un país on afloraven tensions polítiques i socials. Turquia era una potència mitjana, amb voluntat d'incidir en l'agenda global, que es projectava com a poder regional entre els seus veïns i els llaços de la qual amb la Unió Europea passaven per una fase crítica. Era, sens dubte, una economia dinàmica però vulnerable, un poder fort però sotmès a crítiques internes. Algèria era un actor central en el Magrib i influent en el Sahel. Tot i que es tractava d'un dels països menys afectats pels canvis polítics en el món àrab, havia d'afrontar reformes polítiques i econòmiques empès per les demandes d'una nova generació.

Brasil era una potència amb influència global, amb aliances amb d'altres de tradicionals i emergents al mateix temps, que intentava afermar un lideratge regional. Després dels èxits en els índexs de reducció de la pobresa, persistien, però, mancances en matèria de protecció social,

infraestructures i pèrdua de competitivitat que requerien reformes polítiques de gran abast. Mèxic, després d'una transició democràtica amb un llarg període d'estabilitat macroeconòmica, s'alçava amb una renovada vocació d'obertura internacional a escala regional i global. L'alternança política i el retorn del PRI a la presidència amb una nova generació de líders obrien les portes a les reformes fiscal, energètica, educativa i política llargament ajornades. Japó era la tercera economia mundial, després d'una dècada d'estancament. Havia decidit fer un gir a la seva política econòmica. Les seves relacions amb els països veïns seguien sent complicades i una política exterior i de seguretat més assertiva generava desconfiança en el seu entorn. Corea del Sud es projectava com un model d'èxit polític, econòmic i social, amb una transició política consolidada, una economia vibrant i com a referent cultural en alça. La seguretat en la península de Corea podia generar una nova dinàmica de cooperació entre les grans potències del nord-est de l'Àsia. Pakistan era un dels principals focus d'inestabilitat a escala regional i global que desenvolupava un paper clau a l'Afganistan i amb relacions difícils amb la seva veïna, l'Índia. Es tractava d'un país especialment proper a Barcelona atès l'ampli establiment de la comunitat pakistanesa a la ciutat.

El CIDOB participava en projectes estructurants, entenen-los com els desenvolupats durant més d'un any, en què estaven implicats dos o més investigadors del CIDOB i que comptaven amb un finançament superior a 100.000 euros. Entre aquests projectes estaven l'*Atlantic Future*, finançat pel Programa marc de la Comissió Europea i liderat pel CIDOB, que analitzava les dinàmiques de cooperació i interacció en l'espai atlàntic i suggeria a la UE noves estratègies en un context de redistribució de poder. Un dels seus productes de major impacte serà un atlas interactiu de l'espai atlàntic.

El CIDOB participava també en el *SAHWA Empowering the young generation: Challenges and opportunities in the triple transition*, finançat pel Programa marc de la Comissió Europea, que situava els joves com a actors de canvi. Amb estudis de cas en cinc països (el Marroc, Algèria, Tunísia, Egipte i el Líban) i una perspectiva comparativa, combinava una gran enquesta d'opinió i el treball de camp en espais geogràfics representatius.

Es participava en el MIPEX, *Migrant Integration Policy Index*, una iniciativa finançada per la Comissió Europea, que generava cada cop més interès en altres espais regionals com ara l'Amèrica Llatina o l'Àsia. També es participava en el *North Africa in a Multipolar World*, que analitzava l'ancoratge del nord de l'Àfrica en la globalització, les dinàmiques de cooperació regional i la seva interlocució amb altres regions com ara l'Amèrica del Sud i l'Àfrica subsahariana. Temàticament, l'energia i la seguretat alimentària tenien un paper preeminent en aquest projecte de recerca.

El *Sources of Tension in Afghanistan and Pakistan, Regional Perspectives* era un projecte d'investigació amb una clara incidència política, finançat pel Ministeri d'Afers Exteriors de Noruega. Explorava les fonts de tensió entre aquests dos països i les posicions dels principals actors regionals. També es participava en escenaris macroeconòmics per al desenvolupament de Catalunya (Horitzó 2030), projecte prospectiu i orientat a l'acció política, que es duia a terme en col·laboració amb el CEPS (Brussel·les), l'ISIS (Washington) i la Universitat d'Atenes, i analitzava diferents escenaris de relació de Catalunya amb Espanya i la UE. Projectes en fase de renovació *Europe for Citizens*, en què el CIDOB havia reforçat les seves activitats i la seva investigació pel que feia a temes europeus gràcies al suport d'aquest programa de la Comissió Europea.

El CIDOB tenia una llarga tradició quant a l'anàlisi de projectes de cooperació per al desenvolupament i la cooperació descentralitzada. Tanmateix, l'enfocament tradicional estava en revisió i la UE i els països europeus s'orientaven cada cop més cap a la creació de programes i línies de finançament en el marc del que s'anomenava *business for development*. La idea central d'aquest enfocament era que aquest era més necessari on hi havia més problemes i reptes socials, zones entre les quals calia destacar l'Àfrica subsahariana. El CIDOB s'havia d'adaptar al nou enfocament dels models de negoci inclusius en què s'implicaven les empreses, els governs i les agències multilaterals. L'enfocament estratègic del CIDOB es caracteritzava per la seva identificació, humanista i pluralista, amb una metodologia de treball prospectiva, interdisciplinària, amb recerca de qualitat avaluable, directa i multinivell. Es tenia la convicció que les qüestions internacionals no afectaven només als estats i les nacions, sinó també, i principalment, a les persones. Aquesta manera d'analitzar i pensar què passava al món, amb el focus posat en les persones, permetia que l'entitat se situés a l'avantguarda de la reflexió relativa a qüestions internacionals, a partir d'un prisma diferent de les aproximacions clàssiques a les relacions internacionals. Tots els corrents i opinions eren tinguts en compte, sempre que participessin de posicions de respecte a les dels altres i de rigor intel·lectual. Es tenien en consideració la igualtat d'oportunitats, la defensa dels drets humans, l'equitat de gènere, les llibertats individuals, les institucions democràtiques, un marc competitiu i social de mercat i les finalitats establertes en el mateix Tractat de la Unió Europea.

El CIDOB se situava a distància dels centres de decisió estatals i europeus, de manera que no jugava un paper reactiu. Tenia una actitud prospectiva, que aixecava la mirada de l'actualitat immediata i pensava en



el mitjà i el llarg termini a través de la construcció d'escenaris i la detecció de noves tendències. Aquest valor afegit i propi era molt útil en un espai polític on la gestió del que era immediat no sempre deixava temps per a les reflexions de caràcter més estratègic, necessàries per fer front als problemes complexos.

La interdisciplinarietat del CIDOB, pel fet de transcendir les barreres entre disciplines de les ciències socials i, fins i tot, amb altres àmbits del coneixement, era una peça clau en la seva capacitat de generar noves idees. Aquesta fertilització no sols es produïa entre disciplines acadèmiques, sinó també entre aquestes i una varietat d'altres punts de vista: polítics, diplomàtics, tècnics, comunicadors, agents econòmics o actors individuals, entre d'altres. Es reforçava el treball transversal en el sí de la institució, en diàleg constant entre els diversos temes i àmbits de reflexió, i es generaven projectes transversals de recerca comuns a tots els investigadors del CIDOB en un esperit de treball conjunt, coherent i acumulatiu. L'aposta per les persones es veia reforçada, també, per la inquietud pel coneixement i la reflexió de primera mà, és a dir, pel contacte directe amb els actors implicats en les realitats que el CIDOB estudiava i analitzava, concedint importància prioritària al treball de camp. Això volia dir desenvolupar un treball sobre el terreny i amb persones i institucions que disposaven de l'experiència directa dels fenòmens que s'estudiaven, i no conformar-se amb processar l'enorme quantitat d'informació indirecta i elaborada per altres experts internacionals que estava a l'abast amb relativa facilitat.

Posar el focus en les persones implicava que la unitat d'anàlisi no fos, exclusivament, de l'estat-nació. El CIDOB incloïa en el seu patronat l'Ajuntament de Barcelona, l'Àrea Metropolitana de Barcelona, la Diputació de Barcelona i la Generalitat de Catalunya, institucions que es trobaven

entre les més actives d'Europa i del món, la qual cosa podia significar un gran avantatge comparatiu en l'estudi de les qüestions internacionals des de la perspectiva dels governs no estatals, però també dels agents econòmics i altres actors de la societat civil. El nivell estatal; atesa la importància, la influència i la capacitat decisòria i normativa d'Espanya en l'àmbit internacional i de la UE i, també, per formar part del patronat; s'integrava en l'anàlisi multinivell.

Entre les publicacions del CIDOB destaquen:

- La *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, creada el 1982. Era una publicació cultural/acadèmica trimestral de relacions internacionals, pionera en l'àmbit hispanoparlant, indexada en les principals bases de dades i repositoris acadèmics en ciències socials.
- *L'Anuario Internacional CIDOB*, que analitzava l'actualitat internacional i la política exterior espanyola i europea i combinava articles amb annexos documentals originals.
- *L'Anuario de la Inmigración en España*, que examinava les característiques i les tendències de la immigració a Espanya des de les perspectives sociològica, econòmica i jurídica.
- La col·lecció *Interrogar la actualidad*, iniciada l'any 2004. Era una sèrie de llibres d'assaig que analitzaven i reflexionaven sobre l'actualitat internacional.
- La col·lecció *Monografías*, edició en format llibre del contingut de diferents seminaris, debats, tallers de reflexió i investigacions.
- Les publicacions electròniques.
- Els *Documents CIDOB*, que són estudis acadèmics relatius a temes internacionals que es publiquen des del 2001.
- *Opinió CIDOB*, que eren articles curts molt lligats a l'actualitat internacional, que oferien una visió personal i informada dels experts vinculats al CIDOB. S'editava des de l'any 2008.
- Les *Notes Internacionals CIDOB*, a cavall entre l'estil acadèmic i el periodístic, oferia des del 2009 una anàlisi de conjuntura de diferents aspectes de l'agenda internacional.
- *In focus*, editada en anglès i pensada per a un públic internacional, contenia informació relativa a l'actualitat internacional originada pel CIDOB. Inclou la secció *Spain In focus*, que abordava temes de la realitat política i econòmica d'Espanya d'interès internacional.

- Els *Dossiers CIDOB*, que era una recopilació de recursos electrònics (articles acadèmics, de premsa, cronologies, biografies, infografies, pàgines web, etc.) sobre diferents temes de l'actualitat internacional.
- La pàgina web CIDOB, que rebia més de 800.000 consultes anuals des de diferents terminals: un 60% des de l'Amèrica Llatina, un 30% des d'Espanya, un 8% des dels altres països d'Europa, i un 2% des de la resta del món.

## **6.6.- ACTUACIONS EN L'ÀMBIT INTERNACIONAL D'ALTRES INSTITUCIONS CATALANES**

### **6.6.1.- L'Institut Català Internacional per a la Pau (ICIP)**

El Parlament de Catalunya va crear l'Institut Català Internacional per la Pau (ICIP) l'any 2007. Era un organisme públic, de caràcter institucional, però independent del govern i les entitats privades, dotat de personalitat jurídica pròpia. Tenia per objectiu promoure la cultura de la pau a Catalunya i al món, facilitant la resolució pacífica i la transformació dels conflictes, amb Catalunya com agent de pau amb un paper actiu. L'institut treballava per la seguretat humana, el desarmament, la prevenció i solució pacífica dels conflictes i les tensions socials, l'enfortiment i l'arrelament de la pau i la convivència, la construcció de pau i la defensa dels drets humans. La Llei 14/2007, del 5 de desembre, de l'Institut Català Internacional per la Pau, en el seu Preàmbul, deia que

*Catalunya ha estat i és un país impulsor de pau, dins i fora del seu territori. Ja en l'edat mitjana va crear institucions que transformaven, resolien i gestionaven conflictes amb el grau més baix de violència possible, tal com s'esdevingué amb les assemblees de pau i treva. Catalunya ha creat formes i mecanismes de governança i governabilitat en diversos àmbits, conjugant l'acció combinada i complementària de les administracions públiques, la societat civil i les forces del mercat. Catalunya ha impulsat valors, accions i propostes a favor de la pau, de la solidaritat i de la cooperació internacionals i del desenvolupament dels pobles: des d'accions concretes en conflictes armats i situacions de crisi fins a actuacions sostingudes vinculades a la no-violència, a l'objecció de consciència, a la insubmissió o a l'objecció fiscal. I, tot això, Catalunya ho ha fet mitjançant el compromís i l'alt nivell de coneixement i de recerca i amb la voluntat*

*de fomentar els valors i els continguts vinculats a la pau, a la justícia i a la solidaritat de les diverses institucions educatives del país.*

En aquest context, és significatiu que, l'any 2003, el Parlament de Catalunya aprovés la Llei 21/2003, del 4 de juliol de foment de la pau, amb la unanimitat de tots els grups parlamentaris. Era la primera llei d'aquesta naturalesa que es va aprovar a l'estat espanyol, amb què Catalunya va ésser pionera en la tasca col·lectiva del foment de la pau. Amb aquesta decisió, el Parlament va respondre a una demanda del moviment per la pau, que en els darrers decennis ha tingut un gran arrelament social, com ho demostraren el rebuig del poble de Catalunya a l'exercici de la violència com a forma d'expressió política durant la transició, l'oposició majoritària a l'entrada d'Espanya en l'OTAN o la mobilització massiva en contra de la Guerra del Golf i, el febrer del 2003, en contra de la participació espanyola en la Guerra de l'Iraq.

El moviment per la pau va esdevenir un dels moviments socials més importants de la història contemporània de Catalunya durant la primera meitat de la dècada dels vuitanta, i la seva força s'havia mantingut, amb intermitències, fins aleshores, de manera que Catalunya era un dels referents internacionals dels nous moviments socials. Les activitats del moviment per la pau havien estat decisives, perquè amplis sectors de la població fessin una reflexió sobre aspectes transcendents com ara la pau, la guerra, la violència, els blocs militars, la neutralitat, el desarmament, les armes nuclears, la despesa militar, els exèrcits, el servei militar i l'objecció de consciència.

La Llei 21/2003 entroncava amb els objectius de la Llei 26/2001, del 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament, en el preàmbul de la qual es diu:

*Catalunya ha de millorar també la seva responsabilitat en la construcció d'una comunitat internacional més segura, justa, rica i solidària. Avui no es pot construir un projecte nacional creïble ni una societat democràtica avançada sense participar activament i decididament en la construcció d'un ordre internacional més just i solidari. La pau, la llibertat, la dignitat de la persona, el treball, la justícia i el respecte al pluralisme són valors que fonamenten la convivència i el progrés.*

La llei responia a un doble imperatiu, derivat de l'ordenament jurídic i normatiu català. En primer lloc, al desplegament de les lleis de cooperació al desenvolupament i de foment de la pau, que establien que el foment de la pau, la justícia, la igualtat i l'equitat en les relacions entre persones, pobles, cultures, nacions i estats, la solució pacífica dels conflictes i de les tensions socials, i l'enfortiment i l'arrelament de la pau i de la convivència són valors que han de guiar l'activitat de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals. Per això, la llei de foment de la pau regulava una sèrie d'actuacions i de competències amb relació al seu àmbit d'aplicació i la creació de dos instruments: un institut internacional per la pau i el Consell Català de Foment de la Pau. Aquest va ser creat el juliol del 2005, integrat per representants de l'Administració de la Generalitat, dels ens locals, dels grups parlamentaris, de les organitzacions no governamentals per la pau i d'altres institucions i per diverses personalitats rellevants, configurat com a òrgan consultiu i de participació de Catalunya per al foment de la pau en les activitats de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals.

Així mateix, aquesta llei reconeixia la necessitat urgent d'incorporar la perspectiva de gènere en les operacions de manteniment de la pau, mitjançant el foment d'actuacions que tinguessin en compte les necessitats específiques de les dones en els conflictes bèl·lics, l'impuls i el suport de llurs iniciatives de pau i llur participació en tots els mecanismes d'aplicació de projectes per la pau, a més de l'adopció de mesures que garantissin la protecció i el respecte de llurs drets humans.

Vers la naturalesa, els objectius, les competències i l'estructura de l'Institut Català Internacional per la Pau, aquesta llei es fonamentava en l'anàlisi comparada d'institucions semblants i en les opinions i les propostes sorgides d'un procés de consultes a experts, a la societat civil i a organitzacions i moviments socials especialitzats. En conseqüència, l'Institut Català Internacional per la Pau s'havia de configurar com una entitat:

- a) Creada pel poble de Catalunya, per l'acció del seu parlament, que n'assegurava el manteniment i vetllava pel seu capteniment coherent amb els principis, els valors i les finalitats fundacionals.
- b) Dotada d'autonomia, per les característiques pròpies de la seva creació, i d'independència del poder polític, per la composició dels seus òrgans de govern. Aquestes qualitats li permetien actuar amb transparència, aprofitar les sinèrgies i retre comptes, en tot moment, de la seva gestió.
- c) Destinada a la recerca, la formació i l'acció, amb la finalitat d'eradicar la violència d'origen sociopolític per a contribuir al foment de la pau i la seguretat al món.
- d) Dedicada a la recerca, la docència, l'observació de situacions de risc, la transferència de coneixements, la sensibilització i la creació d'opinió i al suport a la societat, a les administracions públiques, a les associacions i les organitzacions ciutadanes amb finalitats coincidents i al foment de l'acció a favor de la pau.
- e) Concebuda com a referència per a altres entitats amb finalitats coincidents, que n'aprofiti i en multipliqui la potencialitat, tot cercant la complementarietat i la subsidiarietat màximes.
- f) Internacional i, alhora, clarament catalana, amb senyes d'identitat evidents i explícites del seu origen i la seva tradició.

L'ICIP es va concebre com una institució impulsada per la societat catalana i creada per decisió del Govern i del Parlament, que Catalunya aportava al moviment en pro de la pau al món. En síntesi, era un institut amb vocació d'actuar en el panorama internacional de recerca i de foment de la pau, amb una doble vessant, acadèmica i d'acció. Un dels valors afegits era, justament, la independència d'acció, cosa que li permetia donar suport a les activitats de la societat civil, tenir protagonisme i agenda pròpia en

l'àmbit internacional i ajudar les administracions públiques a formular polítiques de foment de la pau. A més, l'alt grau d'especialització i de solvència de les entitats ja existents arreu del món feia especialment important que tingués un perfil propi molt marcat, uns avantatges comparatius i que, alhora, optés per un enfocament i un pla d'acció ambiciosos, però de realització progressiva. L'Institut Català Internacional per la Pau havia de:

- a) Ésser un institut català, creat a partir de la iniciativa de la societat i de la relació de col·laboració entre les administracions públiques i la societat, amb un fort impuls parlamentari, amb vocació de compromís i de servei internacional, coherent amb els valors que impulsa i hereu de la tradició catalana que cercava la pau mitjançant el diàleg, la negociació i el pacte.
- b) Donar servei i suport a les activitats de la ciutadania i els moviments actius i compromesos en el foment de la pau, mitjançant la col·laboració i l'organització d'activitats pròpies d'una institució universitària, com la recerca, la docència i la transferència de coneixements.
- c) Estudiar i comprometre's a ajudar a resoldre els antagonismes vinculats a causes estructurals basades en asimetries profundes, en conflictes de component ètnic o cultural rellevant, en conflictes derivats de la distribució desigual i de l'explotació desmesurada dels recursos i en l'articulació deficient d'organitzacions polítiques intermèdies o de procediments de negociació, de resolució i de transformació de conflictes.
- d) Comprometre's a construir i a fomentar la pau i les activitats que se'n derivaven, especialment en el terreny dels processos de pau, de desarmament i de la construcció de la pau després d'un conflicte armat. Aquesta llei s'estructurava en disset articles, una disposició transitòria i tres disposicions finals.

La llei de creació de l'Institut Català Internacional per la Pau estableix que la seva junta de govern havia d'aprovar un pla estratègic pluriennal. Aquest s'havia concebut com un pla director, estructurat en sis eixos, tres de substantius o finalistes, i tres d'instrumentals. Tots inclouen finalitats i actuacions per els anys 2009, 2010 i 2011 i, potencialment, per l'2012,

quan s'havia d'aprovar un nou pla director. Altrament dit, els tres eixos finalistes –respectivament, recerca, formació i difusió, construcció de pau, i prevenció de conflictes violents– pretenien recollir les finalitats últimes marcades per la llei de l'institut. D'altra banda, els eixos instrumentals – respectivament, internacionalització i servei a altres actors, recursos, organització– expressaven què calia garantir i proveir per tal d'assolir el que estableixen els eixos finalistes. El pla tenia uns objectius pluriennals:

- Realitzar investigacions en terrenys rellevants i pertinents (*cutting edge research*) sobre la dinàmica dels conflictes i sobre temes rellevants per a l'establiment de polítiques i de pràctiques de construcció de la pau.
- Organitzar i impulsar progressivament programes de recerca.

Per fer realitat els punts anteriors, s'havien de fer acords amb el Departament d'Innovació, Universitats i Empresa, l'Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans, la Direcció General de Cooperació al Desenvolupament i Acció Humanitària, l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament, el Ministeri d'Educació, el Ministeri d'Afers Exteriors i Cooperació (DGPOLDE, AECID), el Consell Superior d'Investigacions Científiques, entre d'altres, per introduir, en la mesura que es pogués, les línies de l'ICIP en els seus plans i convocatòries i, alhora, per poder emprar els instruments d'avaluació existents per a convocatòries de recerca competitives.

L'Institut Català Internacional per a la Pau és un organisme autònom independent, a diferència de l'Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans, creada pel Govern de la Generalitat l'any 2010, bàsicament dedicada al foment dels Drets Humans.

### **6.6.2.- El procés de Barcelona: La Unió per a la Mediterrània (UpM) i l'Institut Europeu de la Mediterrània (IEMED)**



## a) La Declaració de Barcelona

L'any 1995 es va celebrar una cimera euro-mediterrània a Barcelona. En aquesta trobada es van fer diverses propostes polítiques relacionades amb el desenvolupament econòmic dels països de la mediterrània, la lluita antiterrorista, la promoció de la democràcia i els drets humans, la creació d'una àrea lliure de comerç i els intercanvis culturals. Van assistir representacions de 27 països, ostentat la representació espanyola el Ministre de Relacions Exteriors Javier Solana. Es va fer públic un document, titulat *Declaració de Barcelona*, que va servir de base per debats en trobades posteriors. Concretament, el Procés de Barcelona, es va desenvolupar després de la conferència, en successives reunions anuals, amb un conjunt d'objectius destinats a aconseguir una zona de lliure de comerç a l'Orient Mitjà l'any 2010.

La *Declaració de Barcelona* tenia per finalitat:

*[...] fer de la conca mediterrània un àmbit de diàleg, intercanvi i cooperació que garanteixi la pau, l'estabilitat i la prosperitat.*

Establia tres objectius principals de l'associació:

- Política i Seguretat: Definició d'un espai comú de pau i estabilitat a través de l'enfortiment del diàleg polític i de seguretat.
- Econòmic i Financer: La construcció d'una zona de prosperitat compartida mitjançant una associació econòmica i financera i l'establiment gradual d'una zona de lliure comerç.
- Social, cultural i humà: Acostament entre els pobles a través d'una associació social, cultural i humana destinada a promoure l'entesa entre cultures i intercanvis entre les societats civils.

La *Declaració de Barcelona* de l'any 1995 deia que

*Els participants estan convençuts que la pau, l'estabilitat i la seguretat a la regió de la Mediterrània constitueixen un bé comú que es comprometen a fomentar i reforçar amb tots els mitjans de què disposen. Per això, convenen de mantenir un diàleg polític més intens a intervals regulars, basat en el respecte dels principis essencials del*

*dret internacional, i corroboren una sèrie d'objectius comuns en matèria d'estabilitat interior i exterior.*

Amb aquest esperit es comprometen, mitjançant la següent declaració de principis a:

- Actuar d'acord amb la Carta de les Nacions Unides i amb la Declaració Universal dels Drets Humans, com també amb d'altres obligacions de dret internacional, en particular les derivades dels instruments regionals i internacionals en què són part.
- Desenvolupar l'estat de dret i la democràcia en els seus sistemes polítics, reconeixent, alhora, el dret de cadascun d'ells a elegir i articular lliurement els propis sistemes polítics, socioculturals, econòmics i judicials.
- Respectar els drets humans i les llibertats fonamentals i garantir l'exercici efectiu i legítim d'aquests drets i llibertats, incloses la llibertat d'expressió, la llibertat d'associació amb fins pacífics i la llibertat de pensament, consciència i religió, a títol individual i entre els membres del mateix grup sense cap discriminació per motius de raça, nacionalitat, llengua, religió o sexe.
- Considerar favorablement, mitjançant el diàleg entre les parts, els intercanvis d'informació sobre qüestions relatives als drets humans, a les llibertats fonamentals, al racisme i a la xenofòbia.
- Respectar i garantir la diversitat i el pluralisme en les seves societats, fomentar la tolerància entre els diferents grups que les componen i lluitar contra les manifestacions d'intolerància, racisme i xenofòbia. Els participants destaquen la importància d'una formació adequada en matèria de drets humans i de llibertats fonamentals.
- Respectar la seva igualtat sobirana, com també tots els drets inherents a la seva sobirania, i complir de bona fe les obligacions assumides d'acord amb el dret internacional.
- Respectar la igualtat de drets dels pobles i el seu dret a l'autodeterminació, actuant en tot moment de conformitat amb els propòsits i principis de la Carta de les Nacions Unides i amb les normes pertinents del Dret Internacional, incloses les relatives a la integritat territorial dels estats, tal com es reflecteix en els acords entre les parts interessades.
- Abstenir-se, segons les normes del Dret Internacional, de qualsevol intervenció directa o indirecta en els afers interns dels altres socis.
- Respectar la integritat territorial i la unitat de tots els altres socis.

- Resoldre les seves diferències per via pacífica, instar tots els participants que s'abstinguin de recórrer a l'amenaça o a l'ús de la força en contra de la integritat territorial d'altres participants, incloent-hi l'annexió dels territoris per mitjà de la força, i reafirmar el dret a exercir plenament la sobirania per mitjans legítims, d'acord amb la Carta de les Nacions Unides i el dret internacional.
- Consolidar la cooperació per prevenir i combatre el terrorisme, en particular mitjançant la ratificació i aplicació dels instruments internacionals subscrits per aquests, l'adhesió a aquests instruments i l'aplicació de qualsevol mesura escaient.
- Lluitar junts contra l'expansió i la diversificació de la delinqüència organitzada i contra el flagell de la droga en tots els seus aspectes.
- Promoure la seguretat regional per mitjà de l'actuació, entre d'altres coses, en pro de la no-prolifерació d'armes nuclears, químiques i biològiques, tot adherint-se i atenent-se a una combinació de règims de no-prolifерació internacionals i regionals i d'acords de control d'armaments i de desarmament, com el NPT, la CWC, la BWC, el CTBT, i/o acords regionals com els relatius a zones lliures d'armaments, inclosos els seus règims de verificació, com també per mitjà del respecte, de bona fe, dels seus compromisos en virtut dels convenis sobre control d'armaments, desarmament i no-prolifерació. Les parts s'esforçaran per aconseguir una zona d'Orient Mitjà, recíprocament i eficaçment verificable, lliure d'armes de destrucció massiva, nuclears, químiques i biològiques i dels seus sistemes vectors.

#### A més, les parts:

- Estudiaran mesures pràctiques per prevenir la proliferació d'armes nuclears, químiques i biològiques, com també l'acumulació excessiva d'armes convencionals.
- No es dotaran d'una capacitat militar superior a les seves necessitats legítimes de defensa, corroborant alhora la seva voluntat d'assolir el mateix grau de seguretat i confiança mútua amb el nivell més baix possible de tropes i d'armament i l'adhesió a la CWC.
- Fomentaran les condicions propícies per establir entre si relacions de bon veïnatge i donaran suport als processos dirigits a aconseguir l'estabilitat, la seguretat i la prosperitat, a més de la cooperació regional i sub-regional.

- Estudiaran les mesures de confiança i seguretat que podrien ser adoptades entre les parts per crear un “espai de pau i estabilitat a la Mediterrània”, incloent-hi la possibilitat, a llarg termini, d'instaurar un pacte euromediterrani.

Per assolir aquests objectius, els participants acorden establir una col·laboració econòmica i financera que, tenint en compte els diferents graus de desenvolupament, es basi en:

- L'establiment gradual d'una zona de lliure comerç.
- La instrumentació de la cooperació adequada i l'actuació concertada en el pla econòmic en els àmbits corresponents.
- Un augment substancial de l'assistència financera de la Unió Europea als seus associats.

### **Zona de lliure comerç**

La zona de lliure comerç es crearà a través dels nous acords euromediterranis i dels acords de lliure comerç entre els socis de la Unió Europea. Les parts han fixat l'any 2010 com a objectiu per al seu establiment gradual, que abastarà la majoria dels intercanvis, respectant les obligacions imposades per l'Organització Mundial del Comerç (OMC).

A efectes del desenvolupament gradual del lliure comerç en aquesta zona:

- S'eliminaran progressivament les barreres aranzelàries i no aranzelàries al comerç de productes elaborats, d'acord amb calendaris que es negociaran entre els socis.
- Prenent com a punt de partida els fluxos comercials tradicionals, en la mesura que ho permetin les diferents polítiques agràries i respectant degudament els resultats assolits a les negociacions del GATT, es liberalitzarà progressivament el comerç de productes agraris mitjançant un règim d'accés preferent recíproc entre les parts.
- Els intercanvis en el sector dels serveis, incloent-hi el dret d'establiment, es liberalitzaran progressivament tenint degudament en compte l'acord GATS.

Els participants decideixen facilitar la progressiva creació d'aquesta zona de lliure comerç mitjançant:

- L'adopció de mesures adequades en matèria de normes d'origen, certificació, protecció dels drets de propietat intel·lectual i industrial i competència.
- El manteniment i el desenvolupament de polítiques fundades en els principis de l'economia de mercat i en la integració de les seves economies, tenint en compte les seves necessitats i els seus nivells de desenvolupament respectius.
- L'adaptació i la modernització de les estructures econòmiques i socials, donant prioritat a la promoció i el desenvolupament del sector privat, a la millora del sector productiu i a l'establiment d'un marc institucional i normatiu adequat per a una economia de mercat. Així mateix, procuraran atenuar les conseqüències negatives que en el pla social es poguessin derivar d'aquesta adaptació, fomentant programes que afavoreixin els sectors de població més necessitats.
- El foment de mecanismes que permetin intensificar les transferències de tecnologia.

### **Cooperació i actuació concertada en el pla econòmic**

En particular, es desenvoluparà la cooperació en els àmbits que s'exposen a continuació, per la qual cosa, respecte a això, els participants:

- Reconeixen que el desenvolupament econòmic ha de ser protegit tant per l'estalvi intern, base de la inversió, com per les inversions estrangeres directes. Destaquen la importància de crear un entorn que faciliti la inversió, en particular mitjançant l'eliminació progressiva dels obstacles a aquestes inversions, que podria conduir a la transferència de tecnologies i a l'augment de la producció i de les exportacions.
- Afirmen que la cooperació regional, duta a terme de manera voluntària, en particular per desenvolupar els intercanvis entre els mateixos associats, constitueix un factor clau en el foment de la creació d'una zona de lliure comerç.
- Conviden les empreses a celebrar acords entre si i es comprometen a fomentar aquesta cooperació, així com la modernització de la indústria, creant un entorn i un marc normatiu favorables.

- Consideren necessària l'adopció i l'aplicació d'un programa de suport tècnic de les pimes.
- Subratllen la seva interdependència en matèria de medi ambient, cosa que imposa un enfocament regional i una intensificació de la cooperació, així com una millor coordinació dels programes multilaterals existents, i confirmen la seva adhesió al Conveni de Barcelona i al Pla d'Acció per a la Mediterrània.
  - Reconeixen la importància de conciliar el desenvolupament econòmic amb la protecció del medi ambient, d'integrar els problemes mediambientals en els aspectes pertinents de la política econòmica, i de mitigar les conseqüències negatives per al medi ambient que pugués produir el desenvolupament econòmic.
  - Es comprometen a fixar un programa d'accions prioritàries a mitjà i curt termini, incloent-hi les relacionades amb la lluita contra la desertització, i a concentrar un suport tècnic i financer adequat en aquestes accions.
  - Reconeixen el paper clau de la dona en el desenvolupament i es comprometen a fomentar-ne la participació activa en la vida econòmica i social i en la creació d'ocupació.
  - Subratllen la importància de la conservació i la gestió racional dels recursos pesquers i de la millora de la cooperació en la investigació de les poblacions de peixos, inclosa l'aqüicultura, i es comprometen a facilitar la formació i la recerca científiques i a reflexionar sobre la creació d'instruments comuns.
  - Reconeixen el paper crucial del sector de l'energia en la col·laboració econòmica euromediterrània i decideixen reforçar la cooperació i intensificar el diàleg en l'àmbit de les polítiques energètiques.
  - També decideixen crear un context de condicions adequades per a les inversions i les activitats de les companyes del sector de l'energia, cooperant per permetre a aquestes companyes ampliar les seves xarxes energètiques i fomentar les interconnexions.
  - Reconeixen que el proveïment d'aigua, així com una gestió i un desenvolupament adequats dels recursos, constitueixen qüestions prioritàries per a tots els socis mediterranis, i que cal impulsar la cooperació en aquests sectors.
  - Acorden cooperar per modernitzar i reestructurar l'agricultura i afavorir el desenvolupament rural integrat. Aquesta cooperació se centrarà, en particular, en l'assistència tècnica i en la formació, en el

suport a les polítiques aplicades pels socis per diversificar la producció, en la reducció de la dependència alimentària i en el foment d'una agricultura respectuosa amb el medi ambient. Així mateix, acorden cooperar en l'eradicació dels conreus il·legals i en el desenvolupament de les regions que s'hi puguin veure afectades.

-  
Els participants també acorden cooperar en altres àmbits i, a aquests efectes:

- Destaquen la importància de desenvolupar i millorar les infraestructures, fins i tot mitjançant la creació d'un sistema eficaç de transport, el desenvolupament de tecnologies de la informació i la modernització de les telecomunicacions. A aquesta finalitat, convenen a elaborar un programa de prioritats.
- Es comprometen a respectar els principis del dret marítim internacional i, en particular, la lliure prestació de serveis en el sector del transport internacional i el lliure accés als carregaments internacionals. Quan s'arribi a un acord sobre el tema, es tindrà degudament en compte el resultat de les negociacions comercials multilaterals sobre serveis de transport marítim que es desenvolupen actualment en el marc de l'OMC.
- Es comprometen a fomentar la cooperació entre autoritats locals i a donar suport a la planificació regional.
- Reconeixen que la ciència i la tecnologia tenen una influència important en el desenvolupament socioeconòmic, convenen a intensificar les capacitats de recerca científica i desenvolupament, a contribuir a la formació del personal científic i tècnic, i a potenciar la participació en projectes conjunts de recerca a partir de la creació de xarxes científiques.
- Convenen a fomentar la cooperació en el sector estadístic a fi d'harmonitzar mètodes i intercanviar dades.

### **Cooperació financera**

Els participants consideren que la realització d'una zona de lliure comerç i l'èxit de la col·laboració euromediterrània requereixen un augment substancial de l'assistència financera, que ha d'afavorir abans de tot un

desenvolupament endogen sostenible i la mobilització dels agents econòmics locals. Sobre aquest punt observen que:

- El Consell Europeu de Canes ha acordat destinar a aquesta assistència financera crèdits per valor de 4.685 milions d'ECU per al període 1995-1999, en forma de fons pressupostaris comunitaris disponibles. A aquesta assistència, hi caldrà afegir la intervenció del BEI en forma de préstecs per un import més gran, així com les contribucions financeres bilaterals dels estats membres.
- Cal una cooperació financera eficaç, administrada en el marc d'un programa plurianual, que tingui en compte les especificitats de cadascun dels associats.
- És d'importància fonamental comptar amb una correcta gestió macroeconòmica, perquè la col·laboració tingui èxit. Per això, convé comentar el diàleg sobre les respectives polítiques econòmiques i sobre la manera de desenvolupar al màxim la cooperació financera.

Els participants reconeixen que les tradicions de cultura i de civilització de tota la Mediterrània, el diàleg entre aquestes cultures i els intercanvis humans, científics i tecnològics són un factor essencial per a l'acostament i la comprensió entre els seus pobles i per a la millora de la seva percepció recíproca. Amb aquest ànim, els participants convenen d'establir una col·laboració en els àmbits social, cultural i humà. Per això:

- Confirmen que el diàleg i el respecte entre les cultures i religions són una condició necessària per a l'acostament dels pobles. En aquest sentit, destaquen la importància del paper que poden tenir els mitjans de comunicació per a la comprensió i el reconeixement recíprocs de les cultures com a font d'enriquiment mutu.
- Insisteixen en el caràcter essencial del desenvolupament dels recursos humans, tant pel que fa a l'educació i a la formació dels joves en particular com en l'àmbit de la cultura.
- Manifesten el desig de fomentar els intercanvis culturals i el coneixement d'altres llengües, respectant la identitat cultural de cada associat, i de dur a terme una política duradora de programes educatius i culturals.



En aquest context, els associats es comprometen a adoptar mesures que facilitin els intercanvis humans, en particular per mitjà de la millora dels procediments administratius. Destaquen la importància del sector sanitari en el desenvolupament sostenible i expressen la voluntat d'impulsar la participació efectiva de la comunitat en les accions de millora de la salut i el benestar. Reconeixen la importància del desenvolupament social; que, al seu parer, ha d'anar unit a qualsevol desenvolupament econòmic; i atribueixen una especial importància al respecte dels drets socials fonamentals, incloent-hi el dret al desenvolupament. Reconeixen el paper fonamental que pot dur a terme la societat civil en el procés de desenvolupament de la col·laboració euromediterrània i, també, com a factor essencial per a una comprensió i un acostament més grans entre els pobles. Per tant, acorden enfortir o crear els instruments necessaris per a una cooperació descentralitzada que afavoreixi els intercanvis entre els agents de desenvolupament en el marc de les legislacions nacionals (els responsables de la societat civil i política, del món cultural i religiós, de les universitats, de la recerca, dels mitjans de comunicació, de les associacions, els sindicats i l'empresa pública i privada).

Sobre aquesta base, reconeixen la importància de fomentar contactes i intercanvis entre els joves en el marc de programes de cooperació descentralitzada i fomentaran accions de suport a les institucions democràtiques i a la consolidació de l'estat de dret i de la societat civil. Reconeixen que l'actual evolució demogràfica representa un desafiament de primer ordre al qual cal fer front amb polítiques adequades per accelerar l'arrencada econòmica, amb la rellevància del paper de l'emigració en les seves relacions. Acorden augmentar la cooperació per reduir les pressions migratòries, entre altres mitjans, a través de programes de formació professional i d'ajuda a la creació de llocs de treball. Es comprometen a

garantir la protecció de tots els drets que la legislació vigent reconeix als emigrants que resideixen legalment en els territoris respectius.

En l'àmbit de la immigració il·legal, decideixen forjar una cooperació més gran. En aquest context, els associats, conscients de la seva responsabilitat en matèria de readmissió, convenen adoptar, mitjançant acords o arranjaments bilaterals, les disposicions i les mesures oportunes per a la readmissió dels seus nacionals que es trobin en situació il·legal. A l'efecte, pel que fa als estats membres de la Unió Europea es considerarà nacionals els nacionals dels estats membres, tal com es defineixen a efectes comunitaris. Convenen incrementar la cooperació per mitjà de diverses mesures per prevenir i combatre junts el terrorisme de manera més eficient. Així mateix, consideren necessari lluitar junts i de manera eficaç contra el tràfic d'estupefaents, contra la delinqüència internacional i contra la corrupció i subratllen la importància de lluitar de manera resoluta contra els fenòmens racistes i xenòfobs i la intolerància.

Els ministres d'Afers Estrangers es reuniran periòdicament per supervisar l'aplicació d'aquesta declaració i definir accions que permetin acomplir els objectius de la col·laboració. Les diferents activitats aniran seguides de reunions temàtiques *ad hoc* de ministres, alts funcionaris i experts, d'intercanvis d'experiències i d'informació, i de contactes entre membres de la societat civil o a través de qualsevol altre mitjà adequat. Es fomentarà el contacte entre parlamentaris, autoritats regionals, autoritats locals i interlocutors socials. Un *Comitè euromediterrani del procés de Barcelona*, a nivell d'alts funcionaris, compost per la troika de la Unió Europea i un representant de cada un dels socis mediterranis, celebrarà reunions periòdiques per preparar la reunió dels ministres d'Afers Estrangers, analitzar la situació, estudiar l'actuació consecutiva al procés de Barcelona en tots els seus aspectes i actualitzar el programa de treball.

## **b) La Unió per a la Mediterrània (UpM)**

Anys després de la Declaració de Barcelona es va crear, a Paris, el 13 de juliol de 2008, a la Cimera de Paris, una associació multilateral que es va denominar la Unió per la Mediterrània (UpM). Agrupava 43 països i més de 750 milions de ciutadans de països de la Unió Europea i de la ribera del Mediterrani, concretament els estats nord-africans i d'Orient Mitjà, membres, alhora, de Lliga Àrab, incloent particularment a l'Estat d'Israel. En principi, només havien de formar-ne part els països de la ribera del Mediterrani, però això no va ser possible per la pressió dels països del nord d'Europa, en especial d'Alemanya, al·legant que havia de ser una política de la Unió Europea i no tan sols dels països mediterranis. Estava integrada per tots els països de la Unió Europea i pels països de la conca mediterrània. L'únic país europeu que no formava part de cap organització supranacional era Mònaco, atès que Albània, Montenegro i Bòsnia i Herzegovina eren membres de l'Acord Centreeuropeu de Lliure Canvi i, juntament amb Turquia i Islàndia eren candidats o candidats potencials a l'adhesió a la UE. La resta d'estats no europeus que formaven part del projecte pertanyien a la Lliga Àrab, amb l'excepció de Israel.

Els sis països més extensos de la Unió per a la Mediterrània eren Algèria (2.381.740 km<sup>2</sup>), Mauritània (1.030.700 km<sup>2</sup>), Egipte (980.869 km<sup>2</sup>), Turquia (783.562 km<sup>2</sup>), França (674.843 km<sup>2</sup>) i Espanya (506.030 km<sup>2</sup>). Els sis de més poblats eren Alemanya (82 milions d'habitants), Egipte (80 mil. d'hab.), Turquia (70 mil. d'hab.), França (63 mil. d'hab.), Regne Unit (60 mil. d'hab.) i Itàlia (59 mil. d'hab.).

La proposta de crear la UpM es va fer l'any 2007, pel president francès Nicolás Sarkozy, basada en la Declaració de Barcelona i en els seus objectius. A pesar de l'èxit, el Procés de Barcelona va patir diversos retards

i crítiques especialment des de la Comissió Europea i des dels governs de països com Espanya i Itàlia, principals valedors, però també d'Alemanya i altres membres de la Unió Europea no riberencs. El Govern de Turquia, país que havia demanat l'entrada a la Unió Europea, que no havia comptat amb el suport de Sarkozy, també va expressar el seu desacord amb la proposta. Finalment, les gestions diplomàtiques van permetre un primer acord entre Sarkozy i els caps de govern espanyol i italià, José Luís Rodríguez Zapatero i Romano Prodi, el desembre de 2007 a Barcelona i Roma, i poc després hi va donar suport la cancellera alemanya Angela Merkel.

En la cimera de ministres dels estats membre, els dies 3 i 4 de novembre de 2008, es va acordar proposar la ciutat de Barcelona com a seu d'aquest organisme, així com també incrementar la implicació de la Lliga Àrab i reforçar la participació d'Israel i l'Autoritat Nacional Palestina en assignar-los-hi a cada un una de les cinc vicesecretaries. En contraposició amb el Procés de Barcelona, una de les innovacions de la UpM va ser la seva arquitectura institucional. En la Cimera de París, es va apostar per dotar l'organisme d'un conjunt d'institucions a fi d'augmentar el nivell polític de les seves relacions, promoure la iniciativa dels països associats i millorar la visibilitat de l'entitat.

La UpM tenia una copresidència Nord-Sud, que exercia el Servei d'Acció Exterior de la Unió Europea i un representant dels països de la zona sud mediterrània; a més, comptava amb un secretariat amb seu a Barcelona. Les activitats eren supervisades per la reunió d'Alts Funcionaris dels Estats part (SOM), òrgan encarregat de garantir el compliment de les directrius establertes en la cimera de caps d'estat i de govern i de les diferents conferències ministerials sectorials. El finançament del Secretariat de la UpM provenia de contribucions de la Unió Europea i dels

estats part. La Unió per a la Mediterrània no tenia un pressupost amb què finançar els seus projectes i es va concebre com un instrument per mobilitzar fons privats, de bancs d'inversions i desenvolupament i d'altres organismes internacionals.

La principal justificació ideològica per la convocatòria, fundació, organització i integració de la UpM era l'existència de mil·lenaris lligams culturals, reflectits en la història, així com en diversos costums que havien resistit el pas del temps. És més, es justificava per raons econòmiques, com el desig compartit de realitzar i incrementar els negocis, les inversions i els guanys entre els països membres i el desenvolupament de les seves economies nacionals. Aquestes justificacions van permetre la inclusió en un mateix conjunt institucional de països amb marcades tensions polítiques entre sí, com el cas d'Israel i els països de la Lliga Àrab o Grècia amb Turquia i amb Crimea.

Un dels aspectes comuns entre els països integrants de la UpM era la majoritària pertinença a qualsevol de les tres grans religions monoteïstes. En la meitat nord del Mediterrani hi havia una majoria cristiana (catòlica, protestant o ortodoxa) amb la característica d'un accentuat laïcisme estatal. En la meitat sud, una altra part nombrosa de la població professava la religió musulmana (sunnita o xiïta), concretament en la part nord-africana i, especialment, en el Magrib i Egipte, així com a la part asiàtica corresponent al Pròxim Orient, a més de ser professada a les grans ciutats europees, per creixents minories. Una minoria important era la població de religió jueva, dispersa però concentrada principalment a Israel. En totes aquestes àrees també es trobaven ateus i agnòstics.

Els caps d'estat o de govern de la reunió euromediterrània de París, el 13 juliol de 2008, van manifestar que, inspirada en la voluntat política compartida de revitalitzar els esforços per transformar la Mediterrània en

un espai de pau, de democràcia, de cooperació i de prosperitat, es van comprometre a aprovar la declaració conjunta següent:

*El Procés de Barcelona: Unió per la Mediterrània, prenent com a base la Declaració de Barcelona i els objectius de la pau, l'estabilitat i la seguretat, així com tenint present el Procés de Barcelona, constituint una associació multilateral destinada a augmentar el potencial de la integració i la cohesió regional. Els caps d'Estat i de Govern també reafirmen la importància central de la Mediterrània en l'agenda política de tots els països. Assenyalen que la responsabilitat del procés ha de ser compartit per tots els participants, i ha de fer aquest procés més rellevant i tangible per als ciutadans. Els caps d'Estat o de Govern tenen la convicció comuna que aquesta iniciativa pot tenir un paper important per abordar els desafiaments comuns que enfronta la regió euromediterrània, com són el desenvolupament econòmic i social; la crisi mundial de la seguretat alimentària; la degradació del medi ambient, inclòs el canvi climàtic i la desertificació, per promoure el desenvolupament sostenible; energia; migració; el terrorisme i l'extremisme; la promoció del diàleg intercultural. Implicarà a tots els Estats membres de la UE i la Comissió Europea i altres estats (membres i observadors) del procés de Barcelona. La Lliga Àrab serà convidada a les reunions del Procés de Barcelona: Unió per la Mediterrània, amb la finalitat de que participi en aquest procés. El Procés de Barcelona: Unió per la Mediterrània es complau a donar la benvinguda a Bòsnia i Hercegovina, Croàcia, Mònaco i Montenegro, que han acceptat participar en el Procés de Barcelona.*

*1. Europa i els països mediterranis estan units per la història, la geografia i la cultura, més encara, per una ambició comuna, que és construir junts un futur de pau, de democràcia, de prosperitat i l'enteniment humà, social i cultural. Per assolir aquests objectius comuns els participants acorden continuar amb renovat dinamisme als esforços per la pau i la cooperació, per explorar els seus problemes en les articulacions i transformar aquestes bones intencions en accions en el marc d'una associació de progrés renovat.*

*2. Els caps d'Estat i de Govern subratllen l'important paper que va jugar des de 1995 pel Procés de Barcelona, que ha estat l'instrument central per a les relacions euromediterrànies. Aquest procés, que és una associació de trenta-nou governs i més de 700 milions de persones, ha proporcionat un marc per a la participació i el desenvolupament continu. El Procés de Barcelona és l'únic fòrum en el qual tots els socis euromediterranis realitzen intercanvis de punts de vista i estableixen un diàleg constructiu. Reflecteix un fort compromís amb la pau, la democràcia, l'estabilitat i la seguretat regional a través de la cooperació i la integració regional. El Procés de Barcelona: Unió per la Mediterrània té com a objectiu aprofitar aquest consens per prosseguir la cooperació, la reforma política i socioeconòmica i la modernització sobre la base de la igualtat i el respecte mutu de la sobirania de cada un.*

*3. Els caps d'Estat o de Govern van destacar la importància que la societat civil, les autoritats locals i regionals i el sector privat participin*

*activament en l'aplicació del Procés de Barcelona: Unió per la Mediterrània.*

*4. Per tal d'aprofitar les oportunitats que ofereix un marc reforçat de la cooperació multilateral, els caps d'Estat o de Govern decideixen posar en marxa una associació reforçada - El Procés de Barcelona: Unió per la Mediterrània.*

*5. Aquesta iniciativa també reflecteix una aspiració comuna d'aconseguir la pau i la seguretat regional, d'acord amb la Declaració de Barcelona de 1995, que promou, entre altres, la seguretat regional en el treball per a la no proliferació d'armes nuclears, químiques i biològiques de l'adhesió i el compliment d'una combinació dels acords internacionals i regionals de control de no proliferació i d'armes i el desarmament, com el NPT, CWC, CAB, CTBT i / o acords regionals com Zones Lliures d'Armes inclosos els seus règims de verificació, així com pel compliment de bona fe de compromisos de les parts en els convenis de control d'armes, el desarmament i la no proliferació.*

*Les parts estan treballant per establir la zona de l'Orient Mitjà lliure d'armes de destrucció massiva, nuclears, químiques i biològiques i els seus sistemes vectors, és a dir, amb un sistema verificable mútua i eficaçment. A més, les parts estudiaran mesures pràctiques per prevenir la proliferació d'armes nuclears, químiques i biològiques, així com l'acumulació excessiva d'armes convencionals; abstenir-se de desenvolupar la capacitat militar que va més enllà de les seves necessitats de legítima defensa, alhora que reafirma la seva voluntat d'arribar al mateix nivell de seguretat i confiança mútua amb els nivells més baixos possibles de les tropes i armament i l'adhesió a la CAC; promoure les condicions que podrien permetre l'establiment de relacions de bon veïnatge entre ells mateixos i els processos de suport orientades a l'estabilitat, la seguretat, la prosperitat i la cooperació regional i sub-regional; estudi de les mesures de confiança i de seguretat que es podrien prendre entre les parts amb vista a la creació d'una "zona de pau i estabilitat a la Mediterrània", incloent la possibilitat a llarg termini per implementar un pacte euromediterrani.*

*6. Aquesta iniciativa mostra la determinació dels socis per a promoure el desenvolupament dels recursos humans i l'ocupació en línia amb els Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni, inclosa la reducció de la pobresa. Els Caps d'Estat i de Govern subratllen el seu compromís d'enfortir la democràcia i el pluralisme polític per l'expansió de la participació en la vida política i el compliment de tots els drets humans i les llibertats fonamentals. També afirmen la seva ambició de construir un futur comú basat en el ple respecte dels principis democràtics, els drets humans i les llibertats fonamentals consagrats en els instruments internacionals de drets humans, com ara la promoció dels drets econòmics, els drets socials, culturals, civils i polítics, l'enfortiment del paper de la dona en la societat, el respecte a les minories, la lluita contra el racisme i la xenofòbia, i la promoció del diàleg cultural i el coneixement mutu.*

*7. Els caps d'Estat i de Govern reafirmen el seu suport al procés de pau entre israelians i palestins, com es va esmentar en la reunió ministerial euromediterrània celebrada a Lisboa el novembre de 2007,*

*i d'acord amb el procés d'Annapolis. Recorden que la pau al Pròxim Orient requereix una solució global i s'alegren en aquest sentit, de l'anunci que Síria i Israel han iniciat converses de pau indirectes sota els auspicis de Turquia, d'acord amb els termes de referència de la conferència de pau de Madrid.*

*8. Els caps d'Estat i de Govern van reafirmar la seva condemna al terrorisme en totes les seves formes i en totes les seves manifestacions, així com la seva determinació d'eradicar i lluitar contra aquells que li donen suport; estan decidits a aplicar plenament el Codi de Conducta en la lluita contra el terrorisme per millorar la seguretat de tots els ciutadans en un marc que garanteixi el respecte per l'Estat de Dret i els drets humans, especialment a través de les polítiques contra el terrorisme més eficaç i una cooperació més estreta a desmantellar totes les activitats terroristes, protegir objectius potencials i gestionar les conseqüències dels atacs. Fan èmfasi en la necessitat d'actuar en factors que afavoreixen la propagació del terrorisme en totes les seves formes, en totes les seves manifestacions i sense reserves, contra els autors, objectius i metes. També reiteren que rebutgen totalment els intents d'associar qualsevol religió o cultura, sigui el que sigui, amb el terrorisme i confirmen el seu compromís de fer tot el possible per resoldre els conflictes, l'ocupació final, lluitar contra l'opressió, reduir la pobresa, promoure els drets humans i la bona governança, la millora de la comprensió intercultural i el respecte de totes les religions i creences. Aquestes accions serveixen directament els interessos de tot el poble de la regió euromediterrània i acorden treballar contra els terroristes i les seves xarxes.*

*9. Els Caps d'Estat i de Govern estan d'acord que el repte del Procés de Barcelona: Unió per la Mediterrània és millorar les relacions multilaterals, augmentar la copropietat del procés, en base a la governança en matèria d'igualtat de totes les parts i traduir-lo en projectes concrets, més visibles als ciutadans. Ha arribat el moment d'injectar un nou i continuat l'impuls al Procés de Barcelona. Es necessari torbar nous catalitzadors i augmentar els esforços per traduir els objectius de la Declaració de Barcelona en resultats tangibles.*

*10. L'Associació Euromediterrània segueix sent un procés obert a tots, buscant en tots els seus aspectes el principi del consens i impulsant els projectes, que es determinaran en la propera reunió de ministres d'Exteriors que se celebrarà al novembre de 2008.*

*El Procés de Barcelona: Unió per la Mediterrània es basarà en els èxits del procés de Barcelona i reforçarà els seus èxits. La Declaració de Barcelona, els seus objectius i àrees de cooperació segueixen sent vàlids i proporciona els tres capítols desenvolupats per la cooperació (diàleg polític, la cooperació econòmica i el lliure comerç, i el diàleg humà, social i cultural) que es mantindrà en el centre de les relacions euromediterrànies. El programa de treball quinquennal adoptat en la cimera celebrada a Barcelona el 2005 amb motiu del desè aniversari de l'Associació Euromediterrània (incloent el quart capítol, que es va decidir ampliar en la cooperació, a saber: migració, integració social,*



*justícia i seguretat) i les conclusions de totes les reunions ministerials seguiran sent aplicables.*

*11.- Els caps d'Estat i de Govern van reconèixer els avenços i beneficis econòmics de la creació, per al 2010 i més enllà, d'una zona àmplia de lliure comerç a la regió euromediterrània, i l'enfortiment de la integració econòmica regional en totes les seves dimensions. Donen suport a les principals línies del full de ruta euromediterrània per al comerç fins 2010 i enllà i, en particular, per reflexionar sobre la creació d'un mecanisme que faciliti el comerç flexible, eficaç i propici per al món negoci, el que augmentaria la transparència i les possibilitats de comerç i inversió.*

*12. Els caps d'Estat i de Govern subratllen que el Procés de Barcelona: Unió per la Mediterrània té com a objectiu construir un futur de pau i prosperitat compartida en tota la regió mitjançant la implementació de projectes que milloraran el flux del comerç entre els ciutadans de tota la regió. En aquest sentit, aquesta iniciativa té una dimensió humana i cultural. Subratllen el compromís de facilitar la circulació legal de persones. Insisteixen que la promoció de la migració legal es gestiona adequadament, en interès de totes les parts interessades, la lluita contra la migració il·legal i el foment dels vincles entre la migració i el desenvolupament són temes d'interès comú que s'ha d'abordar, de manera àmplia, equilibrada i integrada.*

*13.- El Procés de Barcelona: Unió per la Mediterrània complementarà les relacions bilaterals que la UE manté amb aquests països, que continuaran sota els marcs de política existents, com els acords d'associació, els plans de l'acció de la Política Europea de Veïnatge i, especialment s'estarà present en el cas de Mauritània, el grup d'Àfrica, Carib i Pacífic. També es va assegurar que s'actuaria de manera coherent i complementària en les relacions entre Àfrica-UE. En relació amb la seva dimensió regional, el Procés de Barcelona: Unió per la Mediterrània serà independent de la política d'ampliació de la UE, les negociacions d'adhesió i el procés de preadhesió.*

*14. El Procés de Barcelona: Unió per la Mediterrània dona un nou impuls al Procés de Barcelona en almenys tres maneres molt importants: millorant el nivell polític de les relacions de la UE amb els seus socis mediterranis; Proporcionant més copropietat a les nostres relacions multilaterals; i en fer aquestes relacions més concretes i visibles a través de projectes regionals i sub-regionals, rellevants per als ciutadans de la regió.*

*15. Els Caps d'Estat i de Govern es comprometen a mantenir cims biennals. Els cims haurien de donar lloc a una declaració política i una breu llista de projectes regionals concrets que es va posar en marxa. Les conclusions han d'aprovar un ampli programa de treball de dos anys per al Procés de Barcelona: Unió per la Mediterrània. Les reunions de ministres de Relacions Exteriors se celebraran cada any per fer balanç dels progressos realitzats en l'aplicació de les conclusions de la cimera i preparar les pròximes reunions a la cimera i, si escau, aprovar nous projectes.*

16. *Els cims haurien de tenir lloc alternativament a la UE i als països socis mediterranis. El país amfitrió ha de ser seleccionat per consens. Tots els països que participen en la iniciativa seran convidats a cimeres, reunions ministerials i altres reunions plenàries del Procés de Barcelona: Unió per la Mediterrània.*

17. *L'Assemblea Parlamentària Euromediterrània (APEM) serà l'expressió parlamentària legítima del Procés de Barcelona: Unió per la Mediterrània. Els caps d'Estat o de Govern donen suport fermament l'enfortiment del paper de l'APEM en les seves relacions amb els socis mediterranis.*

18. *El Anna Lindh Fundació Euromediterrània per al Diàleg entre Cultures ha de contribuir eficaçment, com a institució euromediterrània a la dimensió cultural de la iniciativa en col·laboració amb l'Aliança de Civilitzacions de l'ONU.*

19. *Els Caps d'Estat i de Govern acorden establir una copresidència i també decidir que s'establirà una secretaria conjunta. Tots els membres del Procés de Barcelona: Unió per la Mediterrània tindran l'oportunitat de participar en els co-presidències i la secretaria.*

20. *S'ha de mantenir les estructures actuals del Procés de Barcelona, que ha de ser adaptat a les noves modalitats que són aprovades pels ministres d'Afers Exteriors euromediterranis.*

21. *Els Caps d'Estat i de Govern han d'establir una copresidència per tal de millorar l'equilibri i la propietat conjunta de la seva cooperació. Un dels presidents seran de la UE i l'altre dels països socis mediterranis. La copresidència s'aplicarà a totes les Cimeres, reunions ministerials, reunions d'alts funcionaris, el Comitè Conjunt Permanent i, quan sigui possible, a les reunions d'experts de reunions.*

22. *La copresidència en relació amb la UE, ha de ser compatible amb la representació exterior de la Unió Europea de conformitat amb les disposicions del Tractat en vigor. El co-president ha de ser elegit per consens per un període de dos anys no renovable.*

23. *Els Caps d'Estat i de Govern acorden establir noves estructures institucionals que contribueixin a la consecució dels objectius polítics d'aquesta iniciativa, sobretot reforçant l'intercanvi de la propietat, elevant el nivell polític de Euromediterrània, les relacions i aconseguir visibilitat a través dels projectes.*

24. *Els Caps d'Estat estan d'acord en constituir una secretaria conjunta per al Procés de Barcelona: Unió per la Mediterrània, que ocuparà un lloc central dins de l'arquitectura institucional. La Secretaria donarà un nou impuls al procés, en termes d'identificació, seguiment i la promoció de projectes i els socis d'investigació. El finançament i execució dels projectes es determinarà de cas per cas. La Secretaria en coordinació operativa amb totes les estructures del procés, es farà càrrec de la preparació de documents de treball per als òrgans de presa de decisions.*

25. *El mandat de la Secretaria és de caràcter tècnic, mentre que els ministres de Relacions Exteriors i alts funcionaris segueixen tenint la responsabilitat política de tots els aspectes de la iniciativa.*

26. *El Comitè Permanent Conjunt, que tindrà la seva seu a Brussel·les assistirà a les reunions d'alts funcionaris i a la seva preparació, i asseguraran el seguiment adequat; també pot servir com un mecanisme de resposta ràpida en cas que es produeixen a la regió, una situació excepcional que requereix la consulta dels socis euromediterranis.*

27. *Els alts funcionaris continuaran sent convocats periòdicament per tal de preparar les reunions ministerials, incloent els projectes per ser aprovats, per identificar i avaluar el progrés en tots els aspectes del Procés de Barcelona: Unió per la Mediterrània i hauran de presentar el programa de treball anual als ministres d'Afers Exteriors.*

28. *Els detalls del mandat de la nova estructura institucional, el funcionament de la copresidència, així com la composició, la ubicació i el finançament de la Secretaria es decidiran per consens pels ministres de Relacions Exteriors al novembre de 2008, sobre la base d'amplis debats i de propostes presentades per tots els socis.*

29. *El projecte complirà amb els objectius de pau, seguretat i estabilitat consagrats en la Declaració de Barcelona. Els socis crearan un entorn propici per projectar un entorn adient, tenint en compte els projectes regionals, sub-regionals i transnacionals proposats, així com la seva mida, rellevància i interès per a les parts involucrades, de conformitat a l'abast i els objectius principals de la iniciativa. Es tindrà en compte la capacitat dels projectes per promoure el desenvolupament equilibrat i sostenible, així com la integració, la cohesió i les interconnexions regionals i sub-regionals i la viabilitat financera dels projectes, incloent el major finançament sense recurs possible i impulsant la participació del sector privat que es veurà afavorida. Els Alts funcionaris definiran els criteris de selecció dels projectes, que es sotmetran a l'aprovació dels ministres de Relacions Exteriors.*

30. *Els caps d'Estat i de Govern de manifesten la possibilitat que ofereix la cooperació reforçada a través del principi dels projectes de geometria variable d'acord amb l'abast i els objectius principals de la iniciativa. Aquest enfocament permetrà als països membres amb afinitats, objectius compartits i complementaritats de donar impuls al procés i assolir els objectius de la Declaració de Barcelona.*

31. *El Procés de Barcelona: Unió per la Mediterrània mobilitzarà finançament addicional per a la regió, principalment a través d'actuacions regional i sub-regional. La seva capacitat d'atreure recursos financers addicionals per a projectes regionals, juntament amb un alt nivell de coordinació dels donants, constituirà el seu valor afegit, finançat principalment de les següents fonts: la participació del sector privat; aportacions del pressupost de la UE i de tots els socis; contribucions d'altres països, les institucions financeres internacionals i entitats regionals; Fons d'Inversió Euromediterrània i Cooperació (FEMIP); la dotació IEVA Euro-Med, el Fons per a Inversions en el marc de l'Instrument Europeu de Veïnatge i el ENPI cooperació*

*transfronterera, així com d' altres instruments aplicables als 17 països inclosos en la iniciativa, per la qual les normes i procediments de selecció habituals es segueixen aplicant.*

*32. Els participants subratllen que el Procés de Barcelona: Unió per la Mediterrània és una oportunitat històrica per revitalitzar el Procés d'Associació Euromediterrània i actualitzar-lo a una nova dimensió. L'èxit de la iniciativa també està en mans dels ciutadans, la societat civil i la participació activa del sector privat.*

*33. Els caps d'Estat o de Govern conviden als Ministres de Relacions Exteriors per a desenvolupar en la seva pròxima reunió de novembre, les modalitats d'organització institucional d'aquesta iniciativa. Aquestes noves estructures han d'estar en ple funcionament abans de finals de 2008. Tots els països participants i la Comissió Europea treballaran en estreta coordinació per aconseguir aquest objectiu.*

La Unió per a la Mediterrània, un cop consolidada, va servir de plataforma operacional per la cooperació al Mediterrani. Havia d'afavorir les sinèrgies en tots els processos i iniciatives existents a la regió i, en particular, amb altres organitzacions, com eren l'Assemblea Parlamentària de la UpM, l'Assemblea de Regions i Localitats Euro-Mediterrànies (ARLEM) i la Fundació Anna Lindh pel Diàleg entre les cultures. La UpM va començar la seva tasca desenvolupant projectes en sis grans àmbits: medi ambient i aigua, transports i desenvolupament urbà, desenvolupament empresarial, energia, educació superior i investigació i protecció civil.

### **c) L' Institut Europeu de la Mediterrània (IEMED)**

L'Institut Europeu de la Mediterrània (IEMED) va ser fundat l'any 1989. Era una entitat de caràcter consorciat, integrada per la Generalitat de Catalunya, el Ministeri d'Afers Exteriors i Cooperació i l'Ajuntament de Barcelona. Incorporava a la societat civil a través del Patronat i el Consell Assessor, format per universitats, empreses, entitats i personalitat mediterrànies de reconegut prestigi. D'acord amb els seus objectius i, posteriorment, sumant-los als del Procés de Barcelona d'Associació Euromediterrània, els objectius de la Unió per a la Mediterrània i la Política Europea de Veïnatge (PEV), es va dedicar a fomentar les actuacions i

projectes que contribuïen al coneixement mutu, als intercanvis i a la cooperació entre els diferents països, societats i cultures mediterrànies, així com a promoure la progressiva construcció a la Mediterrània, d'un espai de pau i estabilitat, de prosperitat compartida i de diàleg entre cultures i civilitzacions.

La presidència espanyola de la UE va constituir una gran oportunitat per situar l'agenda mediterrània entre els temes prioritaris de la UE. Les cimeres ministerials euromediterrànies sobre l'aigua, a Barcelona, i el pla solar, realitzat a València, en què l'IEMED hi va participar de forma activa, va constituir una aposta pel projecte euromediterrani, a través de l'impuls d'iniciatives concretes que materialitzaven la viabilitat del diàleg multilateral capaç de aportar respostes a aquest reptes concrets, imminents i comuns, a tots els països de la regió, a pesar del estacament del diàleg polític en un sentit mes ampli.

L'IEMED tenia una clara vocació de *think tank* especialitzat en las relacions mediterrànies, a partir de un enfoc multidisciplinari i del treball en xarxa. Fomentava l'anàlisi, el coneixement i la cooperació a través de l'organització de seminaris, projectes de investigació, debats, cicles de conferències i publicacions, junt amb un ampli programa cultural. La seva raó de ser i propòsit fonamental era respondre a les següents finalitats:

- Actuar com a centre d'estudis i prospectiva mediterrània al servei de les administracions públiques, les empreses, entitats i associacions que desenvolupaven la seva activitat en el àrea mediterrània.
- Ser observatori del procés euromediterrani i impulsar l'associació euromediterrània des de la societat civil.
- Potenciar la cooperació i l'activitat econòmica al Mediterrani.
- Fomentar el diàleg cultural i promoure el coneixement entre les societats mediterrànies.
- Organitzar programes de visites per estudiants, llicenciats, professionals i líders amb projecció de futur procedents dels països mediterranis.

- Concedir beques, ajuts i premis per estudis i treballs d'aspectes vinculats a la realitat mediterrània; de caràcter cultural, històric, social i econòmic. Finançar, també, investigacions i tesis doctorals relacionades amb aquests temes.
- Disposar d'una biblioteca, hemeroteca i centre de documentació sobre temes mediterranis.

Paral·lelament, el procés de constitució institucional de la Secretaria Permanent de la UpM a la ciutat de Barcelona va propiciar la col·laboració de l'IEMED amb la Generalitat de Catalunya, que l'any 2009 va crear el seu programa de suport a la secretaria. La col·laboració de l'IEMED amb determinats departaments i organismes de la Generalitat sobre temes mediterranis era àmplia i cabia destacar de forma especial la contribució a facilitar la tasca d'aquest programa des de la seva creació, així com la organització, durant els anys 2009 i 2010, de diverses reunions d'alts càrrecs ministerials dels 43 països que conformaven la UpM, fruit de les quals es va dirimir la composició orgànica de la secretaria i un acord definitiu sobre els estatuts del nou organisme, perquè aquest pogués treballar en completa operativitat i, en especial, l'espinesa qüestió de l'orient mitjà. Igualment, va col·laborar amb la Generalitat en diverses activitats com el Congrés Mundial d'Estudis sobre el Orient Mitjà i el nord d'Àfrica (WOCMES), a Barcelona, l'any 2010, que va reunir més de 2.400 experts i professionals vinculats al món musulmà en un esdeveniment multidisciplinari de primera magnitud en el camp de la investigació acadèmica mundial.

Va realitzar un treball conjunt de projecció i difusió de la capitalitat euromediterrània de Barcelona, juntament amb l'ajuntament, especialment a través d'accions culturals com l'exposició *Mediterrani, l'altre origen del món*, exhibida en l'Exposició Universal de Shanghai i la Marroc Fest, la setmana de Jordània o la conferència de clausura del Cicle *Mediterranean Study Days Upon Quality and Food Safety*, totes destinades a fomentar

entre la ciutadania l'esperit de ciutat multicultural i a dotar de visibilitat la ciutat en la seva faceta de ciutat de la mediterrània.

Es va col·laborar amb les institucions comunitàries, molt especialment amb la Comissió Europea, a través de la implementació diversos projectes europeus, com el cas del projecte *Promotion of Mutual Understanding Furtherance of ENP-EMP'S visibility and interlock and enhacement of women`s role*, amb quatre components: l'edició en àrab del anuari IEMED del Mediterrani, l'enquesta Euromed, el Barcelona Euromed Fòrum i l'observatori IEMEObs de polítiques euromediterrànies que van contribuir a fomentar el debat, la transferència i la informació entre els actors i decisors de les dues riberes del Mediterrani.

L'IEMED va ser escollit l'any 2010 com a institució responsable de la Secretaria de la Comissió d'Estudis Euromediterranis (EuroMesco), decisió aprovada pel conjunt dels 90 membres de la xarxa en l'assemblea anual celebrada a Barcelona. Això va permetre que pogués contribuir a què la principal xarxa de centres d'investigació i pensament en temes de política i seguretat mediterrani pogués operar en estreta col·laboració amb la UpM. A més, es disposava d'un nou instrument per poder ampliar les accions orientades al foment del diàleg polític que l'institut ja venia desenvolupant en el celebració de trobades internacionals o en l'edició i difusió de continguts que fomentaven el debat, la reflexió i la resolució de problemes i conflictes.

Va realitzar nombroses activitats orientades al seguiment de temes candents en l'agenda política, com les migracions a través dels Debats del Mediterrani, les relacions amb l'Àfrica subsahariana, el diàleg inter-religiós, la posada en marxa del Tractat de Lisboa al Mediterrani, les relacions Espanya-Turquia i l'adhesió d'aquest país a la Unió Europea, entre altres.

En el terreny econòmic, l'acció de l'IEMED es va materialitzar en l'impuls a sectors clau pel creixement del conjunt de la regió, amb especial interès en la incidència en sectors en què els països del sud de la Mediterrània tenien més avantatge comparatiu. En aquest sentit, es van dur a terme formats com els fòrums de trobades entre empresaris, analistes i inversors del Nord i del Sud, concretament el *North African Business and Development Forum* (NABDF) i el seminari sobre el projecte LOGISMED per la constitució de plataformes logístiques i de infraestructures al Mediterrani, ambdós dins de la setmana de líders econòmics del Mediterrani; que anualment organitzava el IEMED, juntament amb l'ASCAME i la Cambra de Comerç de Barcelona; o els grups de treballs d'experts i economistes sobre els projectes prioritaris de la UpM, amb especial incidència en els sectors de la promoció de la micro, petita i mitjana empresa, que eren instruments útils per aportar idees sobre les que podia avançar la UpM.

Igualment, es va impulsar la constitució d'aliances amb centres d'investigació i organismes internacionals clau en les relacions econòmiques, com el Banc Europeu d'Inversions (BEI), l'organització per la cooperació i desenvolupament econòmic (OCDE), Institut de Prospectiva Econòmica del Mediterrani (IPEMed) o el Centre d'Estudis Polítics Europeus (CEPS). Es va formar part del *Foro Euromediterraneo de Institutos de Ciencias Económicas* (FEMISE) principal xarxa euromediterrània d'investigació en matèria econòmica. També es va impulsar el centre de investigació en matèria d'economies del Mediterrani (CREMed), juntament amb la *Barcelona Graduate School of Economics* de la Universitat Pompeu Fabra, complementant tot això una estratègia basada en el foment de les interrelacions entre actors econòmics i de la investigació i la reflexió en xarxa. Vers la vessant social i cultural, la tasca com coordinadors de la xarxa espanyola de la Fundació euromediterrània



Anna Lindh, pel diàleg entre cultures (FAL), contribuïa a donar veu i capacitat d'acció a les organitzacions i entitats de la societat civil amb vocació euromediterrània.

Es van realitzar nombroses conferències, com els cicles Debats del Mediterrani, Altaveu Mediterrani, o Tribuna i Tribuna Literària. Es van organitzar itineràncies d'exposicions, com *El Mediterrani del Segle XX, realitats i mirades*, entre altres. També va haver manifestacions culturals, com *Sound of Anatolia*, Nits de Ramadà, o els cicles de músiques del mediterrani, que van acostar al gran públic realitats diverses i canviants, però, sobretot, una riquesa patrimonial moltes vegades properes i, alhora, inusitades; però sempre aportant elements de reflexió, capaços d'evitar els prejudicis, amb curiositat, oferint una finestra oberta a un marc complex i fascinant que havia de seguir sent un pont d'unió entre cultures i societats, a pesar de les dificultats que existien en la seva diversitat.

Quant a la seva tasca com *think tank*, l'acció de l'IEMED es va articular en un treball al voltant de cinc grans àmbits: el seguiment i anàlisi de les polítiques euromediterrànies i els processos regionals; el seguiment i estudi de l'evolució del món àrab mediterrani; el foment de la cooperació pel desenvolupament socioeconòmic, l'estudi de la diversitat cultural i el recolzament a l'acció cultural. En aquests àmbits es desenvolupaven les diferents línies de treball que, de manera dinàmica, s'adaptaven anualment a l'evolució de la realitat de la regió i a les qüestions claus per l'agenda euromediterrània, tenint per finalitat la contribució efectiva al treball que desenvolupaven els actors i decisors euromediterranis, propiciant espais de diàleg i debat entre ells.

En primer lloc l'acció de seguiment de les polítiques euromediterrànies es desenvolupava a través de l'Àrea de polítiques Euromed i programes

regionals. Això suposava la col·laboració amb governs institucions i instituts especialitats, xarxes d'experts i universitats d'Europa i del Mediterrani. Les línies de treball primordials d'aquesta àrea passaven per contribuir a un aprofundiment de les polítiques euromediterrànies de la UE i els seus programes regionals a través d'un seguiment i reflexió estratègic sobre els grans temes que configuraven l'agenda política del Mediterrani i les seves relacions amb Europa. Es posava especial atenció en atraure a institucions, xarxes, iniciatives i programes d'àmbit regional, fomentant la creació de sinèrgies, promovent la seva vinculació amb Barcelona, Catalunya i Espanya. Aquest tasca es realitzava amb estreta vinculació amb les administracions consorciades, contribuint al desplegament de l'acció exterior del Ministeri d'Afers Exteriors i Cooperació, de la Generalitat de Catalunya i de l'Ajuntament de Barcelona, cap a la regió mediterrània.

Les publicacions de l'IEMED complementaven la seva vocació com centre d'investigació i divulgació a través de diverses col·leccions, edicions periòdiques i publicacions puntuals. Les edicions periòdiques eren l'*Anuari del Mediterrani*, *Quaderns de la Mediterrània*, *Afkar/Idees* i les col·leccions monogràfiques mediterrànies, *Documents IEMED*, *Papers IEMED* i *10 Paper for Barcelona 2010*, referents consolidats en els qüestions euromediterrànies.

### **6.6.3.- UNESCO**

El Centre UNESCO de Catalunya (Unescocat) es va crear l'any 1984 amb el propòsit de fer present la UNESCO a Catalunya i la cultura i llengua catalanes a la UNESCO. Volia ser un referent en la gestió de la diversitat i tenia el compromís de promoure els valors essencials dels drets humans, la cultura de la pau, la pluralitat cultural, la biodiversitat i el diàleg entre les cultures. Unescocat volia "construir ponts i trencar fronteres" a Catalunya,

a la Mediterrània i en les plataformes intergovernamentals, mitjançant una acció innovadora i transversal fonamentada en els principis del desenvolupament sostenible, la cohesió social, l'aprofundiment democràtic i la identitat nacional. Mantenia relacions oficials amb la UNESCO i tenia estatut consultiu prop de l'ECOSOC i era una ONG associada al Departament d'Informació Pública de les Nacions Unides. L'acte oficial de constitució del Centre UNESCO de Catalunya tenia lloc el 12 de desembre del 1984. L'estructura de treball del Centre s'organitzava al voltant de tres eixos: els departaments, que generaven pensament i projectes en matèria de diversitat lingüística, diversitat religiosa i diàleg, drets humans i diversitat cultural, educació, patrimoni i sostenibilitat; les àrees, eren la consultoria, l'escola de formació, l'observatori i la coordinació de la xarxa civil UNESCO, que projectaven i donaven visibilitat als continguts; i els serveis, que donaven suport en el desenvolupament dels programes.

Va néixer amb l'objectiu de contribuir a obrir els països de llengua i cultura catalanes a la vida internacional i aconseguir la màxima presència possible a la UNESCO, en un moment en què les relacions internacionals catalanes no estaven desenvolupades. Amb l'impuls de les entitats fundadores i del seu equip, el Centre UNESCO de Catalunya va créixer fins convertir-se en un nou model internacional d'entitats amb relacions oficials amb la UNESCO. L'experiència catalana havia estat observada i imitada a molts països per la seva capacitat de desenvolupar, amb iniciativa compartida entre París i Barcelona, alguns programes de la UNESCO. Des de feia anys, les relacions internacionals de Catalunya i la seva presència en les organitzacions del sistema de les Nacions Unides formaven part de l'agenda de prioritats del govern català i de la societat civil catalana.

El Centre UNESCO de Catalunya estava associat al Departament d'Informació Pública de les Nacions Unides des de l'any 1984 i des de l'any 2002, també formava part de les ONG amb estatut consultiu prop del Consell Econòmic i Social de les Nacions Unides (ECOSOC). La mateixa ONU va requalificar aquest estatut ascendint Unescocat a la categoria d'estatut "consultiu especial", l'any 2007. Aquesta condició permetia al Centre UNESCO intervenir oralment per dret propi en totes les comissions funcionals d'aquest organisme, com ara la Comissió de Desenvolupament de la Dona, la de Desenvolupament Sostenible, la de Desenvolupament Social o el Consell de Drets Humans. Per altra banda, el centre també era membre de la Conferència de les ONG amb estatut consultiu prop de les Nacions Unides, una instància coneguda amb les sigles CONGO.

UNESCO, des de finals dels anys seixanta es devia al fet que centrava la seva activitat en els camps de l'educació, la ciència o la cultura en benefici del desenvolupament, el progrés i la pau. Aquesta relació s'havia concretat, des de l'any 2003, per mitjà de la signatura de dos Memoràndums d'Entesa, que aleshores s'havia de renovar a la llum de l'Estatut de 2006.

El nou memoràndum havia d'establir d'un marc institucional i convencional que permetés normalitzar les relacions de Catalunya amb la UNESCO amb voluntat de governamentalitzar-les i garantir que no depengessin, exclusivament, de la societat civil.

Igualment, el Govern de Catalunya, en el seu afany per millorar la seva participació en la UNESCO, identificava dues vies de representació; en primera instància, en la pròpia UNESCO, a través de la Delegació Permanent d'Espanya, i en segona instància, a través de la Comissió Espanyola de Cooperació amb la UNESCO. Catalunya havia de contribuir a repensar aquests dos òrgans de relació amb la UNESCO per adequar-

los a la pluralitat cultural i lingüística de l'estat espanyol, perquè esdevinguessin un marc de col·laboració més directe i fluït de Catalunya amb la UNESCO.

Una via addicional de relació passava per la xarxa civil UNESCO a Catalunya, una de les més actives que aleshores generava entre el 70 i el 80% de l'activitat UNESCO que es feia a nivell estatal. Es volia posar en valor aquest treball, difondre'l i emfatitzar-ne alguns aspectes podien millorar el posicionament global de Catalunya en les seves relacions amb la UNESCO i amb els organismes de participació estatals en aquesta organització. S'havien d'establir mecanismes de coordinació que generessin sinèrgies positives entre el govern i la xarxa civil que permetessin una actuació més eficaç des de visions i estratègies comunes, mantenint la separació entre l'acció de govern vers la UNESCO i l'actuació des de la societat civil que representava el Centre UNESCO de Catalunya i la xarxa civil.

L'any 1993, la UNESCO reconeix oficialment els bons serveis prestats pel Centre UNESCO de Catalunya des de la seva creació i l'admet a la categoria de Fundacions amb relacions oficials amb la UNESCO. Aquest estatut es renova, per acord del 159 Consell Executiu de la UNESCO, de 17 d'abril del 2008, per un període de sis anys addicionals. Mantenir relacions oficials amb la UNESCO permet a Unescocat opinar i fer propostes sobre els programes i pressupostos de la UNESCO i sobre l'estratègia de l'organització a mig termini, a més de col·laborar en l'execució dels programes en curs, participar en les conferències intergovernamentals i tenir delegació pròpia en la Conferència General de l'organització. A banda d'aquestes relacions oficials, el Centre UNESCO de Catalunya és membre del Col·legi de Centres UNESCO Internacionalment Reconeguts, que també integren els centres UNESCO

del País Basc, de Flandes, de Florència, dels Països Baixos, de Troyes, d'Andalusia, de Montevideo, de Torí i de Tessalònica.

UNESCO de Catalunya treballava per àrees, la primera d'elles era la de consultoria, que es va crear amb la voluntat de concretar i aplicar a la pràctica les idees i els projectes elaborats pels diferents departaments del Centre UNESCO en l'àmbit municipal. Els tècnics de la consultoria eren els encarregats d'oferir orientació a entitats i municipis, prevenir o intervenir en situacions de conflicte i assessorar en la gestió municipal de la diversitat. L'àrea de consultoria d'Unescocat tenia com a objectius: oferir assessorament sobre la gestió de la diversitat a l'espai públic; detectar necessitats i oferir possibles solucions als ajuntaments d'arreu del territori en els àmbits d'actuació propis dels diferents departaments del Centre UNESCO de Catalunya; desenvolupar actuacions destinades a potenciar els mecanismes per millorar la convivència i la cohesió social en municipis culturalment i religiosament diversos.

La segona àrea era un espai de formació permanent especialitzat en temes UNESCO, que servia per organitzar, donar visibilitat i fer més eficaç la feina formativa que els professionals del centre feien des dels darrers anys i oferir una formació orientada a la construcció del pensament pràctic, autònom i crític. L'escola tenia com a objectius capacitar professionals per tal que poguessin transmetre els valors de la UNESCO en la seva gestió; difondre els valors de la UNESCO a la població en general a través d'activitats formatives que aportessin elements de reflexió i propostes de debat per al foment de la transformació social; assessorar professionals, col·lectius, entitats públiques i privades en temes UNESCO i dissenyar una formació a mida; innovar en les metodologies i les activitats per tal que fomentin la formació encaminada a l'acció; intercanviar experiències i coneixements amb altres institucions; i afirmar la dimensió internacional

amb la participació d'alumnat i formadors d'arreu, a través de la incorporació de la formació en línia.

La tercera àrea era l'Observatori, que té la voluntat de ser una talaia a partir de la qual facilitar informació connectada a la realitat i coneixement teòric i pràctic. L'Observatori tenia com a objectius: facilitar la producció de coneixements i eines, treballar amb els departaments i serveis d'Unescocat i fer una funció d'enllaç amb les diferents institucions i xarxes en matèria de recerca, afavorir el coneixement i l'aplicació dels instruments normatius de la UNESCO i editar i difondre la col·lecció digital Quaderns de Recerca.

La xarxa civil UNESCO catalana tenia per objecte coordinar i dinamitzar les diferents xarxes presents a Catalunya: escoles associades, càtedres UNESCO, biblioteques associades a la UNESCO i les associacions i clubs UNESCO. El Grup Jove d'Unescocat era una iniciativa innovadora, integrada dins d'aquesta mateixa àrea. Per donar continuïtat al procés de reflexió i de coordinació iniciat l'any 2009 amb la Direcció General de Relacions Internacionals, quatre representants de cadascuna de les xarxes es reunien regularment amb la finalitat de fer un balanç de les actuacions del curs i per dissenyar les principals línies de treball. Cada semestre es reunien, també, en assemblea les diverses xarxes, en una trobada que coordinava Unescocat i que aplegava quatre representants de cada una de les xarxes.

Unescocat era una institució que, des de la seva condició d'entitat laica, respectava i valorava el fet religiós, defensava el dret a la llibertat religiosa i promovia el diàleg interreligiós. A través de l'activitat del departament de diversitat i diàleg interreligiós, el Centre UNESCO de Catalunya es proposava sensibilitzar la societat sobre la importància de la diversitat

religiosa, difondre'n el coneixement mutu, i promoure el respecte i el diàleg entre les creences i conviccions com a mecanisme per contribuir a la cohesió social i la pau.

Des de l'any 2001, Unescocat canalitzava les seves activitats en matèria de diversitat lingüística a través de Linguapax, una organització internacional no governamental que tenia la seva seu a Barcelona, comptant amb una xarxa internacional de delegacions a Àfrica, Amèrica, Àsia, Europa i el Pacífic. Els objectius de Linguapax eren promoure la informació i la investigació sobre polítiques lingüístiques, assessorar els responsables de política lingüística dels governs estatals o subestats, fomentar l'educació multilingüe i perfeccionar els mètodes d'aprenentatge, relacionar l'educació multilingüe amb la cultura de la pau, oferir assistència tècnica a les comunitats lingüístiques minoritàries o minoritzades, defensar els drets lingüístics com a drets humans individuals i col·lectius, facilitar la gestió de la diversitat lingüística de les ciutats amb immigrants de diverses llengües, contribuir a la presència del multilingüisme al ciberespai i crear nous mecanismes de col·laboració entre ONG especialitzades.

Unescocat, com a defensor dels drets humans, fomentava l'ensenyament i la promoció del pluralisme i la diversitat cultural, el diàleg intercultural i la lluita contra el racisme i les formes de discriminació i d'exclusió. El departament de drets humans i diversitat cultural desenvolupava programes de sensibilització i formació, promovia la recerca i la reflexió sobre el fenomen del racisme, oferia suport tècnic a les administracions i introdueix mecanismes innovadors per promoure la diversitat cultural i combatre diverses formes de discriminació. També elaborava materials i guies didàctiques sobre els drets humans i la gestió de la diversitat, i realitzava activitats centrades en la promoció de la igualtat de gènere i la millora de la condició de les dones.



El departament d'educació d'Unescocat tenia com a objectius difondre i fer seus els programes de la UNESCO en matèria d'educació i orientats cap a l'educació al llarg de la vida, a la millora de la qualitat de l'educació i a la promoció dels drets i les llibertats; elaborar i difondre materials i col·laborar amb les institucions educatives catalanes en el marc de la Dècada de les Nacions Unides de l'Educació per al Desenvolupament Sostenible (2005-2015) i la Dècada Internacional d'una Cultura de la Pau i la No-violència per als Infants del Món (2001-2010); treballar en col·laboració amb els altres departaments per elaborar materials que es distribuïrien al conjunt d'escoles de Catalunya i, especialment, a la xarxa d'escoles associades a la UNESCO de Catalunya i de l'estat espanyol.

El patrimoni cultural, material i immaterial era l'expressió de la diversitat cultural i proporcionava sentit i continuïtat en relació amb les generacions precedents. Però el patrimoni és vulnerable, per això calia vetllar pel seu estudi, per la seva protecció i per la seva difusió. El Departament de Patrimoni promovia el coneixement i la vitalitat del patrimoni, desenvolupava accions de sensibilització del públic per tal que s'hi sentís identificat, especialment els joves, i fomentava una visió innovadora del patrimoni, més lligada a la societat i al desenvolupament humà, que implicava, entre altres aspectes, utilitzar el patrimoni per a fomentar el diàleg intercultural. El Centre UNESCO de Catalunya era una entitat acreditada per exercir funcions consultives en la Convenció per a la Salvaguarda del Patrimoni Immaterial de la UNESCO.

Unescocat apropava al públic català la dimensió global dels reptes ambientals a partir de dues línies estratègiques: la Dècada de les Nacions Unides de l'Educació per al Desenvolupament Sostenible (2005-2014) i la Dècada Internacional d'Acció de les Nacions Unides «L'aigua, font de

vida» (2005-2015). L'any 2011, es va adherir a la celebració de l'Any internacional dels Boscos i a l'Any Internacional de la Química. El departament de sostenibilitat traduïa al català informes de referència internacional sobre qüestions relatives a la sostenibilitat, elaborava materials educatius sobre aquests informes, va dur a terme tallers adreçats a docents i a joves, organitzava reunions d'experts i seminaris, i participava en conferències i campanyes d'àmbit català i internacional.

## **6.7.- EL RECONeixEMENT DEL CATALÀ A EUROPA: LA FEDERACIÓ INTERNACIONAL DE CATALANÍSTICA**

El reconeixement del català a Europa havia estat una reivindicació permanent des del 1986, atès que Espanya no va incloure la seva diversitat lingüística en el tractat d'adhesió. Entre altres motius pel reconeixement del català a Europa, s'argumentava que era la novena llengua més parlada a la UE i el seu caràcter multinacional, ja que es parla a Espanya, França i Itàlia.

L'abril de 2004, durant el debat d'investidura de Rodríguez Zapatero, ERC va demanar, amb el recolzament de la Generalitat, que el català formés part de les llengües oficials incloses en el projecte de Tractat Constitucional (art. IV.10). El president del govern espanyol es va comprometre a realitzar gestions en favor del reconeixement del català, però també de l'eusquera i del gallec. Tanmateix, aquestes propostes no van prosperar davant l'oposició dels altres estats membres a reobrir el tema de les llengües oficials. Com a contrapartida, el desembre de 2004, l'executiu espanyol va presentar un memoràndum a la Unió Europea, negociat amb el Govern de la Generalitat, sol·licitant el reconeixement oficial de les llengües espanyoles diferents del castellà que tenien un estatus oficial a Espanya. El memoràndum argumentava "la riquesa de la diversitat lingüística i cultural d'Espanya al llarg de la seva història" i el

respecte de les llengües maternes, “que contribueixen a definir la identitat”, com a mitjà per “acostar Europa i les seves institucions als ciutadans”. Per això, demanava el reconeixement de l’eusquera, el gallec i de “la llengua anomenada català a la Comunitat Autònoma de Catalunya i a les Illes Balears i [...] valencià a la Comunitat Valenciana”. Per fer-ho possible, el memoràndum proposava modificar el vigent Reglament 1/1958, relatiu al règim lingüístic de les institucions de la Unió, assumint el govern espanyol els costos corresponents.

Tot rebutjant la modificació del reglament, el Consell d’Afers Generals va oferir una via alternativa per atendre les demandes espanyoles. Així, en primer lloc, els textos legals de la UE es traduirien a les llengües cooficials a Espanya. Quant a l’ús del català/valencià, l’eusquera i el gallec en les comunicacions escrites amb les institucions i els òrgans consultius de la Unió, el govern espanyol havia de traduir al castellà els textos redactats en aquestes llengües i les eventuals respostes. Finalment, es garantia plenament l’ús de les llengües autòctones en les intervencions orals davant del Consell i de les altres institucions i els òrgans de la Unió. El Consell va basar la seva decisió en “els esforços per acostar la Unió al conjunt dels ciutadans, respectant la riquesa de la seva diversitat lingüística”. En aplicació de l’acord, el 17 de novembre de 2005, el dia següent de la seva formalització, el President Maragall es va poder adreçar en català, per primera vegada, en una sessió plenària del Comitè de les Regions. També, a finals de novembre, José Montilla va ser el primer ministre del govern espanyol en utilitzar el català en una reunió del Consell. A partir de llavors, els representants autonòmics s’expressen regularment en la seva llengua en el Consell i en el CdR.

Finalment, el juliol de 2006, el Parlament Europeu va donar el seu vistiplau, amb l’oposició del PP, a la possibilitat que els ciutadans que s’adrecin per

escrit a aquesta institució poguessin utilitzar el català. L'europèització de la diversitat lingüística espanyola va generar una situació ben paradoxal: els ciutadans que utilitzaven habitualment el català/valencià, el gallec o l'eusquera gaudien a Europa d'uns drets superiors als que tenien a Espanya.

### **La Federació Internacional de Catalanística**

La llengua i la cultura catalana s'estudiava a les principals universitats d'arreu del món. Aquesta tasca, a vegades poc coneguda, va permetre fer visible Catalunya i la seva realitat en els principals centres generadors de pensament, gràcies a la tasca realitzada pel col·lectiu de professors de llengua i literatura catalana, que normalment formava part de les associacions internacionals de catalanística.

El 21 de desembre de 2006, els presidents de les diferents associacions internacionals de catalanística van acordar la fundació de la Federació Internacional d'Associacions de Catalanística (FIAC), amb la finalitat de sumar esforços per promoure Catalunya arreu del món. Aquestes institucions acadèmiques, que representaven la cultura catalana a diversos països, sempre havien intentat mantenir-se en contacte. Tot i així, encara mancava un organisme que les coordinés i es fes ressò de tots els seus esforços, es per això que va néixer aquesta federació. La FIAC no pretenia substituir cap iniciativa ja existent, sinó establir un diàleg entre les associacions que representaven la llengua i la cultura catalanes dins i fora de l'àmbit lingüístic català i potenciar-ne la tasca. Els propòsits fonamentals d'aquesta federació eren, d'una banda, la coordinació de les accions en suport de la cultura catalana arreu del món i, de l'altra, l'organització de projectes conjunts per garantir així la màxima projecció de les activitats de la catalanística internacional. Les associacions internacionals de catalanística, per si mateixes, eren entitats acadèmiques

que agrupaven experts i estudiosos de la llengua i la cultura catalanes a diversos països amb l'objectiu de representar, fomentar i difondre la cultura catalana mitjançant la realització d'activitats diverses en els àmbits lingüístic, literari i cultural. Promovien diversos projectes destinats a fomentar el desenvolupament de la recerca en l'àmbit de la catalanística (beques per a estudiants i joves investigadors, premis, etc.), difonien els resultats de la seva recerca per mitjà de seminaris, simposis i publicacions científiques, i fomentaven la cooperació amb altres institucions i associacions amb interessos coincidents. Aquestes associacions eren:

### **Anglo-Catalan Society**

L'Anglo-Catalan Society va ser fundada el 1954 a Oxford amb l'objectiu de promoure el coneixement i l'apreciació de la cultura catalana a les Illes Britàniques, així com fomentar les relacions culturals entre les dues comunitats. Si bé actuava com un fòrum professional per a persones implicades en els estudis catalans, l'associació estava oberta a totes les persones que en compartien els objectius fonamentals. Anualment organitzava un col·loqui, celebrat ininterrompudament des de la seva fundació, que abastava una àmplia diversitat de temes (lingüístic, històric, literari, sociològic, musical, etc.), en què el comú denominador era la dimensió catalana, incloent-hi València, les Illes Balears i la Catalunya del Nord.

### **Associació Internacional de Llengua i Literatura Catalanes**

L'AILLC data de 1968 i va ser fundada oficialment l'any 1973. Aplega les persones interessades per la llengua i la literatura catalanes, amb l'objectiu de fomentar i difondre la cultura catalana, especialment la llengua i la literatura. Organitzava cada tres anys un col·loqui internacional sobre temes relacionats amb la filologia catalana, que afavoria el contacte entre

els estudiosos de la cultura catalana d'arreu del món, i en publicava les actes. També, publicava semestralment la revista científica *Estudis de Llengua i Literatura Catalanes* i distribuïa entre els membres informació regular sobre sessions de treball i sobre publicacions de l'especialitat.

### **Association Française des Catalanistes**

L'Associació Francesa de Catalanistes tenia com a finalitat treballar pel desenvolupament de la recerca i l'ensenyament en tots els àmbits de la cultura catalana; difondre i publicar els resultats de les seves recerques per diferents mitjans (jornades d'estudi, seminaris, col·loquis i publicacions) i establir i mantenir el contacte entre els investigadors universitaris i els creadors dels països implicats en aquest camp de la recerca.

### **Associazione Italiana di Studi Catalani**

L'AISC es va crear el 1978 a iniciativa d'alguns professors universitaris de filologia, lingüística, literatura, història, història de l'art, arquitectura, etc. que es dedicaven als estudis catalans. Agrupa persones interessades en les relacions italo-catalanes. Desenvolupava la seva activitat en el sector de la llengua i la cultura catalanes, inspirant-se sobretot en criteris d'àmplia interdisciplinarietat, tant en l'àmbit de la recerca científica com en l'ensenyament, i es proposava, alhora, promoure i difondre a Itàlia el coneixement crític del fet cultural català.

### **Deutscher Katalanistenverband e. V.**

L'Associació Germano-Catalana tenia el seu origen en la Deutsch-Katalanische Gesellschaft (DKG), que es va reunir per primera vegada el 15 d'octubre de 1983 a Karlsruhe, abans de celebrar la reunió fundacional el 17 de novembre de 1987 a Frankfurt am Main. El 2 d'octubre de 1997,

l'assemblea de socis celebrada a Jena va decidir de canviar-ne el nom per Deutscher Katalanistenverband e.V. Tenia com a objectiu la representació i el foment de la catalanística en l'àmbit científic en territori de parla alemanya mitjançant la realització d'activitats diverses en els àmbits lingüístic, literari i cultural. Entre aquestes activitats destaca l'organització de diades i col·loquis de catalanística, especialment el Col·loqui Germano-català, l'edició i promoció de publicacions científiques, el foment de projectes científics i de noves generacions d'investigadors, i el foment de la cooperació interdisciplinària, especialment amb altres institucions i associacions de llengües romàniques i de la catalanística, tant en territori alemany com en d'altres.

### **North-American Catalan society**

La Societat Catalana de l'Amèrica del Nord (NACS, per les sigles en anglès) era una entitat que agrupava investigadors, estudiants i persones amb interès general per qualsevol aspecte de la cultura catalana (literatura, lingüística, arts visuals i interpretatives, història i filosofia, entre altres disciplines). Fundada el 1978, durant el I Col·loqui d'Estudis Catalans de l'Amèrica del Nord (celebrat a la Universitat d'Illinois, a Urbana-Champaign), es dedicava a fomentar i promoure els estudis de la llengua i la cultura catalanes a l'acadèmia nord-americana. Intentava fomentar la presència i la divulgació del coneixement en el camp dels estudis catalans i ser un eix de referència, així com una veu pública, per a una xarxa d'investigadors en aquest camp. Amb aquesta finalitat, la NACS celebrava col·loquis bianuals (i també simposis més petits) i publicava la *Catalan Review: International Journal of Catalan Culture*.

### **Associació de Catalanistes de l'Amèrica Llatina**

El 29 d'agost de 2012, es va celebrar a Guadalajara (Mèxic) l'assemblea constitutiva de l'Associació de Catalanistes de l'Amèrica Llatina (ACAL), amb l'objectiu de promoure els estudis de llengua, literatura i cultura catalanes als països llatinoamericans i de posar en contacte les dues comunitats.

## **6.8.- VALORACIÓ DE L'APORTACIÓ DE L'ACCIÓ EXTERIOR DELS GOVERNS DEL TRIPARTIT A L'ACCIÓ EXTERIOR POSTERIOR**

A partir de les eleccions al Parlament de Catalunya de l'any 2010, que van donar la presidència de la Generalitat a Artur Mas, així com la greu situació econòmica a Catalunya per la crisi econòmica i per la negativa del Govern central a revisar el Pacte Fiscal i sobre tot, a partir de les grans mobilitzacions socials, derivades de la forta retallada de l'Estatut d'Autonomia per part del Tribunal Constitucional, s'han vingut produint importants canvis polítics i institucionals, que poden afectar a la situació de Catalunya en vers a les seves relacions amb l'Estat espanyol.

Un d'aquests canvis ha estat la publicació de la Llei 16/2014, de 10 de desembre, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea. Es tractava d'una iniciativa que coincidia amb la publicació de dues lleis estatals relacionades amb la matèria, amb incidència en l'acció exterior autonòmica, com la Llei 2/2014, de 25 de març, de l'Acció i del Servei Exterior de l'Estat i la Llei 25/2014, de 27 de novembre, de Tractats i altres Acords Internacionals.

Aquesta llei posa de manifest i dona visibilitat a les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea i pretén regular la totalitat de l'acció exterior de Catalunya quan el que li correspon és regular les capacitats, competències o estructures institucionals de la Generalitat que s'ocupen de l'acció exterior i europea, la qual cosa, en no quedar degudament



regulat, produeix una confusió en vers al posicionament de Catalunya com a actor internacional. I no sols això, sinó que els principis rectors de l'acció exterior i europea, es dibuixen d'una manera desordenada<sup>189</sup>. És a dir, que si bé s'ha desenvolupat una llei necessària i convenient per a determinar la capacitat de la Generalitat de Catalunya en la determinació de la seva política i activitat exterior, aquesta no compleix en la seva totalitat els reptes que té actualment Catalunya en l'àmbit internacional.

En un primer moment la Llei es titulava de "l'acció exterior de Catalunya" i posteriorment ha passat a dir-se "Llei d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea", fent visible la importància que es donen a les relacions de la Generalitat de Catalunya amb la Unió Europea, que venen regulades en el Capítol I del Títol II, desenvolupant d'aquesta manera el que estableix l'article 3.2. de l'Estatut d'Autonomia.

La Llei té un Preàmbul i un Títol Preliminar, en que en els articles 1 al 4 pretén establir l'objecte, les definicions (acció exterior, relacions de la Generalitat amb la Unió Europea, organització internacional, acords de col·laboració, delegacions del Govern a l'exterior, delegació del Govern davant la Unió Europea, oficines sectorials del Govern a l'exterior, xarxes de cooperació territorial, diplomàcia pública de Catalunya, diplomàcia cultural de Catalunya, diplomàcia econòmica de Catalunya i diplomàcia esportiva de Catalunya), els principis rectors i les finalitats de l'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea.

---

<sup>189</sup> PONS RAFOL, X.: *La nova llei catalana d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2014.

L' article primer de la Llei senyala que te per objecte regular l'acció exterior de Catalunya i les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea, sent ambdues conceptualment molt diferents, donat que una cosa és Catalunya, que inclou les actuacions governamentals i no governamentals i l'altra son les actuacions de la Generalitat en l'àmbit de la Unió Europea. Es més, es confon l'objecte de la Llei amb les finalitats, tant de l'acció exterior com de les activitats a la Unió Europea. Així, l'apartat segon d'aquest article primer, parla de la finalitat d'assolir sota la direcció, la coordinació i l'orientació del Govern, la màxima projecció exterior de Catalunya i dels seus interessos, el posicionament de Catalunya a l'exterior com a actor internacional actiu i el posicionament de Catalunya davant la Unió Europea i la participació de la Generalitat en les institucions europees.

Es a dir, els pretesos objectius de l'article 1 de la Llei, es confonen i es desdibuixen amb les finalitats establertes a l'article 4: projecció a l'exterior de Catalunya com a un actor internacional, promoció a l'exterior dels interessos del conjunt de Catalunya, promoció internacional de la llengua i la cultura catalanes, promoció de Catalunya com a seu d'organitzacions internacionals, suport a les comunitats catalanes a l'exterior, la defensa de la pau, els drets humans i el desenvolupament humà sostenible, promoció de la internacionalització econòmica de Catalunya i potenciació de la col·laboració amb les entitats i els col·lectius que actuen en l'àmbit de l'acció exterior.

L'article 3 de la Llei estableix els principis rectors de l'acció exterior i europea, sense distingir entre els principis o valors que han de informar i orientar, dels principis procedimentals o metodològics, que son el com s'ha de fer.

El Títol Primer fa referència als actors, àmbits i instruments de l'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea. Determina les competències en aquests àmbits del Parlament de Catalunya, de la Presidència de la Generalitat, del Govern, de l'Administració de la Generalitat i d'altres institucions, ens locals, consorcis, fundacions i altres ens públics i corporatius. En aquest camp, és fa una descripció de la competència de manera retòrica o a vegades es un reproducció del que ja està establert en altres lleis.

El Capítol II del Títol II fa referència a àmbits sectorials específics com son el de l'economia, la llengua i cultura, la cooperació i l'ajut al desenvolupament, foment de la pau i drets humans. El Capítol III d'aquest Títol II, regula els instruments de planificació, coordinació i seguiment de l'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea: el Pla estratègic d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea, la Comissió Interdepartamental d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea i el Consell d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea. Aquest mateix capítol inclou la participació de la Generalitat en la negociació de tractats internacionals, quan probablement mereixeria un tractament individualitzat.

El Títol III regula les relacions institucionals de la Generalitat a l'exterior i a l'àmbit de la Unió Europea. En el capítol I, en els articles 19 a 24, reproduïx quasi de manera literal el que estableix l'Estatut d'Autonomia de Catalunya en vers a les relacions amb la Unió Europea. Es a dir, estableix la representació de la Generalitat a l'exterior, la Delegació del Govern davant la Unió Europea, les delegacions del Govern a l'exterior, les oficines sectorials del Govern a l'exterior i la coordinació de la representació de la Generalitat a l'exterior. Molts dels aspectes d'aquest articulat ja estaven establerts en el Decret 42/2008, de 4 de març, pel qual

es regula la coordinació executiva de l'acció exterior del Govern de la Generalitat. El capítol II d'aquest Títol III, regula les relacions amb altres Governos, amb organitzacions internacionals i la participació en xarxes de cooperació territorial.

El Títol IV regula les relacions de la Generalitat amb la ciutadania i amb la societat civil en matèria d'acció exterior. El seu primer capítol fa referència a la diplomàcia pública de Catalunya, en tant que es considera necessari donar suport a la internacionalització de la societat civil, la projecció internacional de la ciutadania catalana i de les associacions de la societat civil que actuen en l'àmbit de l'acció exterior. No es fa esmen al Patronat Catalunya Món, que es va reconvertir en Consell de Diplomàcia Pública de Catalunya (Diplocat) i que abans havia sigut el Patronat Català ProEuropa, com segurament hauria sigut raonable.

El segon Capítol d'aquest Títol regula les relacions amb els catalans residents a l'exterior i les comunitats catalanes a l'exterior, modificant també alguns articles de la Llei 18/1996, de 27 de desembre, de relacions amb les comunitats catalanes a l'exterior.

La resta de l'articulat no té gran importància normativa, sinó que utilitza en molts casos la retòrica, o són reproduccions de l'Estatut, d'altres lleis o tenen tan sols naturalesa reglamentària. En definitiva, la Llei era necessària i regula l'escenari normatiu i institucional de l'acció exterior de Catalunya i les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea, però no ha donat plena satisfacció al que s'esperava d'ella.

És per tot això que, prenent com a base la tasca desenvolupada durant els governs del tripartit i l'evolució de l'arquitectura institucional i normativa

dels governs que els han succeït, no van ser ateses les següents actuacions:

1. Crear la Conselleria d'Acció Exterior i Cooperació i exercir plenament les competències en acció exterior, dotant-se de l'estructura institucional adequada.
2. Desplegar una veritable llei de l'acció exterior de Catalunya per adaptar-la a la nova realitat social sense complexes.
3. Regular normativament la capacitat de la Generalitat de Catalunya per dirigir la seva política exterior i la seva capacitat per a la conclusió d'acords internacionals.
4. Desenvolupar una administració pública eficient, coordinada i àgil, impulsant la creació de l'Escola Diplomàtica Catalana.
5. Adequar la dotació pressupostària destinada a l'acció exterior del govern atenent a la transversalitat interdepartamental.
6. Crear el Consell d'Entitats Catalanes amb projecció internacional com a òrgan d'interlocució i col·laboració permanent amb el govern.
7. Definir i desplegar el mapa de delegacions exteriors de la Generalitat, concretant el paper de representació institucional i atorgar l'estatut de representants de la Generalitat a l'exterior.
8. Impulsar i coadjuvar les actuacions en el marc de la diplomàcia pública.
9. Consensuar, articular i potenciar la imatge i la marca de Catalunya al món.
10. Cercar el reconeixement com a actor internacional de prestigi sobre la base del treball rigorós i la continuat amb les institucions multilaterals i altres actors, generant una xarxa de complicitats.



## **CONCLUSIONS**

**Primera.-** La Constitució espanyola recull com a competència exclusiva de l'Estat, les relacions internacionals; i en la regulació del procediment de conclusió de tractats internacionals reserva també tot el protagonisme a les institucions centrals de l'Estat: Govern i Corts Generals. En el moment de la seva redacció encara no hi havia un disseny clar de quin seria el model autonòmic i el seu desenvolupament concret; per tant, en el text constitucional no trobem referències directes a la competència en acció exterior dels ens subestatal, ni d'ens locals, ni de comunitats autònomes.

**Segona.-** El desenvolupament autonòmic, basat en la generalització del model però en vies diferenciades i privilegiades d'accés a l'autonomia, va fer que progressivament les autonomies amb més tradició històrica i component nacional iniciessin una tímida acció exterior, generalment molt vinculada a la promoció econòmica i comercial i a la representació política institucional de la presidència de l'autonomia. No es va trigar gaire a necessitar una acció exterior més proactiva per l'exercici de les competències exclusives autonòmiques (*in foro interno/in foro externo*), i per la correcta aplicació del dret comunitari europeu i el seguiment i desenvolupament de les polítiques comunitàries, amb l'ingrés de l'Estat espanyol a les Comunitats Europees.

**Tercera.-** La inicial resistència del Tribunal Constitucional, que feia una interpretació excessivament literal i tancada de l'article 149.1 de la Constitució, va donar pas progressivament a interpretacions més flexibles i adequades a l'estructura composta que configura el model autonòmic. Rebut interpretacions del constitucionalisme federal, principalment alemany, el nostre Tribunal va acabar dirimint en favor de competències implícites de les comunitats autònomes en matèria d'acció exterior. La reserva exclusiva del *ius contrahendi* per l'Estat central, va donar pas a la possibilitat d'acords internacionals fets pels governs autonòmics, que no



vinculaven la responsabilitat internacional de l'Estat. El marc de relacions diplomàtiques i consulars reservat a l'Estat, va poder també compatibilitzar-se amb oficines tècniques i progressivament polític-institucionals de les Comunitats Autònomes. El debat constitucional en el sí del Tribunal, com a màxim intèrpret, s'ha d'estudiar des de la voluntat concertadora o conflictualista que han tingut els diferents governs a ambdues bandes.

**Quarta.-** A principis del s. XXI, la pràctica en acció exterior de l'Estat i de les comunitats autònomes havia evolucionat notablement, deixant obsoletes les bases jurídiques que la sustentaven. De fet, també al món havia evolucionat des de la rigidesa formal de la guerra freda a un intens, dinàmic i complex procés de globalització, en què actors no estatals – subestatals i no governamentals – prenen creixent protagonisme. La iniciativa de diferents comunitats autònomes, principalment de la catalana, per adequar la realitat i actualitzar el seu Estatut d'Autonomia, tot aprofundint el seu marc d'autogovern, va topar amb una dura resistència de l'Estat central. Finalment, gran part dels estatuts d'autonomia reformats, van incorporar disposicions explícites amb capacitat per incloure un ampli ventall d'activitats, en el marc de l'acció exterior de les mateixes. Disposicions que amb alguns matisos han estat avalades per la jurisprudència constitucional.

**Cinquena.-** La recuperació de l'autonomia, en el procés més ampli de transició política i democratització de l'Estat espanyol, significà també la recuperació dels lligams amb l'acció exterior del període republicà i de les comunitats catalanes en l'exili. Els primers governs de Jordi Pujol es van centrar en una acció exterior marcada pel personalisme i presidencialisme, que conjugava una certa explicació de la identitat catalana a l'exterior, alquímicament combinada amb elements de promoció econòmica i

comercial, així com instruments de lobbisme regional a Europa. Les limitacions normatives, tant de l'Estatut com de l'encara tancada interpretació del Tribunal Constitucional, no van permetre un desenvolupament autònom d'una política pròpia, ni d'acció exterior, ni europea.

**Sisena.-** L'ingrés de l'estat espanyol a les llavors anomenades comunitats europees, suposà la creació del Patronat Català ProEuropa com estructura privada, però lligada a l'acció de govern per a la plena integració i participació de les empreses i entitats, en el procés de construcció del mercat interior i posteriorment en el conjunt de polítiques de la Unió Europea. Es en el darrer govern de Jordi Pujol, que des de la Secretaria Relacions Exteriors, adscrita al Departament de la Presidència, es visualitzà la necessitat d'una planificació estratègica i un desplegament mes proactiu d'una acció exterior i europea de la Generalitat.

**Setena.-** La concertació política per posar fi a l'era del pujolisme convergent, articulant una majoria alternativa a Catalunya, va ser desenvolupada per Pasqual Maragall, líder dels Socialistes de Catalunya-Ciutadans pel Canvi (PSC-CpC), conjuntament amb l'esquerra excomunista, establerta al voltant d'Iniciativa per Catalunya-Verds-Esquerra Unida i Alternativa (ICV-EUiA), liderada per Joan Saura, i amb la força independentista d'Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), liderada per Josep-Lluís Carod-Rovira. La presència d'ERC va ser determinant per donar un fort caràcter catalanista a l'aliança de forces de progrés, un paper determinant en l'aprofundiment autonòmic, en l'impuls a la redacció d'un nou Estatut d'Autonomia, i en la creació d'estructures polítiques que permetessin una acció complerta de Govern des de la Generalitat. Des de bon inici la necessitat d'una acció exterior complerta i

desacomplexada de Catalunya va estar present en els acords que sustentaren el govern i en la planificació estratègica del mateix.

**Vuitena.-** Fruit dels acords i equilibris polítics propis d'un govern de coalició, les qüestions relatives a l'acció exterior, van quedar sota la dependència de Vicepresidència del Govern, en mans de Josep-Lluís Carod-Rovira, líder d'ERC. L'experiència anterior d'una acció exterior escassament institucionalitzada i poc integrada en el conjunt de l'acció del govern, no feien preveure un ràpid desenvolupament que situés la mateixa com un dels eixos de l'acció política de la Generalitat de Catalunya. Per contra l'acció europea, valorada com una política necessàriament coordinada amb l'Estat central i la resta de comunitats autònomes, en tant que es l'Estat central qui participa com a membre del Consell de Ministres de la Unió Europea, va restar sota la dependència de la Presidència del Govern. Aquesta dicotomia, inicialment restà influència a l'acció exterior en favor d'una més visible coordinació interdepartamental en àmbits de la Unió Europea, però progressivament es va invertint la balança en favor del protagonisme de l'acció exterior, restant la europea en un terreny més propi de l'aplicació de normes amb escàs marge de discrecionalitat i d'estratègia política.

**Novena.-** L'absència de una conselleria pròpia de l'acció exterior, no prevista en els acords inicials de govern, fa que es desenvolupi una lenta estratègia que acabarà quallant en una figura atípica, pròxima a la força política d'una conselleria, però amb l'absència d'una estructura administrativa definida sota la seva dependència: el Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació. Sota aquest es van articular una Secretaria d'Afers Exteriors i altres direccions generals annexes (la Direcció General de Relacions Internacionals, la Direcció General de Projectió Internacional d'Organitzacions Catalanes i la Direcció General de Cooperació i Acció

Humanitària). La conversió del antic Patronat Català ProEuropa en el Patronat Catalunya Món, com estructura mixta públic privada, facilità l'articulació de l'estratègia i les accions singulars per vertebrar l'acció exterior en aquesta institució, que va rebre l'encàrrec de desenvolupar l'*Avantprojecte del Pla Estratègic de l'Acció Exterior de Catalunya*.

**Desena.-** Els àmbits de seguiment i aplicació del Dret comunitari, i la participació en els programes i Instituciones pròpies de la Unió Europea, tenen unes dinàmiques diferenciades de la resta de l'acció exterior, i per tant, entenem que precisen d'una organització institucional pròpia dintre de l'administració de la Generalitat. Però, hem entès que la divisió tan ferrea entre l'acció davant la Unió Europea que depenia de Presidència, i l'acció exterior que depenia de Vice-presidència, va ser un problema, al no respondre a visions estratègiques, ni a la necessària coherència en la unitat de l'acció del govern. La diferent estructuració orgànica no ha d'impedir la visió estratègica conjunta y la complementarietat dels dos àmbits.

**Onzena.-** El punt de partida normatiu va ser una interpretació extensiva i oberta de l'article 193 del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya. La interpretació no es limitava a pensar en una projecció exterior de les competències, principalment exclusives, que en l'àmbit intern tenia la Generalitat, sinó que es plantejava organitzar una estratègia d'acció exterior basada en tots els interessos de Catalunya en un món global. El text estatutari facilitava aquesta interpretació, si bé el posterior desenvolupament estatutari no donava unes bases jurídic-normatives tan clares. L'acció exterior es plantejava, per tant, la possibilitat d'acords internacionals, que tot i no tenir la naturalesa jurídica del tractat, suposaven obligacions normatives pel Govern de la Generalitat; el desplegament d'una xarxa d'oficines de la Generalitat a l'exterior, que a més d'agrupar

els diferents serveis, permetia l'organització d'una representació política i institucional de la Generalitat; la presència i participació com a actor atípic de la Generalitat en organismes i programes internacionals; i la coordinació de les administracions locals i de les institucions catalanes a l'exterior.

**Dotzena.-** La necessitat i la voluntat de planificar, fixant clarament els objectius i les estratègies per assolir-los, es concretà en l'encàrrec de l'*Avantprojecte del Pla Estratègic de l'Acció Exterior de Catalunya* realitzat per un equip plural de acadèmics, sota al direcció del Patronat Catalunya Mon. Posteriorment aquest avantprojecte es concretà en el *Pla de l'Acció Exterior del Govern de Catalunya 2010-2015*, sumant els mecanismes de planificació de l'acció de govern. Els seus objectius eren: exercir plenament les competències estatutàries en acció exterior, amb un disseny institucional adequat i instruments per al compliment del marc estatutari, garantint la coherència i la coordinació de les accions exteriors i l'eficàcia de les actuacions; posicionar Catalunya com un actor de referència per a d'altres governs, organismes internacionals i xarxes de cooperació interregional, per tal d'influir en aquelles polítiques i decisions de caràcter global que pugessin afectar Catalunya i el seu àmbit de responsabilitat internacional; desplegar una estratègia de diplomàcia pública, en cooperació amb els diferents agents socials i econòmics i els generadors d'opinió nacionals i estrangers, per contribuir a una millor projecció de la imatge de Catalunya a l'exterior; promoure la internacionalització socioeconòmica de Catalunya, per tal de garantir la competitivitat internacional del sector econòmic però també de la societat en el seu conjunt; i consolidar Catalunya com un actor internacional compromès, responsable i solidari, d'acord amb els valors que subscriu i que la caracteritzen com a país, posant de manifest una visió ampla dinàmica i moderna de l'acció exterior sense limitacions estructurals.

**Tretzena.-** El concepte de diplomàcia pública, atribuït com a funció del Patronat Catalunya Mon, que en governs posteriors canviaran el seu nom a Diplocat, expressava la voluntat política de posar tots els actius de Catalunya en el món, al servei d'una acció exterior que, lluny de limitar-se a l'acció política del govern, cercava la promoció econòmica i comercial, la difusió de la llengua i cultura catalana i el compliment dels principis de solidaritat i dignitat de la persona humana. L'enfocament de l'acció exterior des de la diplomàcia pública ha portat de bon inici aquesta visió ampla, no limitada a l'estricta marc competencial, permeten la presència i participació en totes les qüestions i afers internacionals que poguessin tenir interès per Catalunya; però al mateix temps, permetia involucrar una diversitat d'actors públics i privats i desenvolupar unes amplies relacions internacionals multinivell amb entitats no governamentals, ens subestats, estats i organismes i programes internacionals.

**Catorzena.-** L'acció exterior desenvolupada durant els dos governs del tripartit va deixar unes estructures, però sobretot unes orientacions estratègiques i unes relacions internacionals amb diversitats d'actors, que permeteren la seva configuració com una estructura d'Estat i com a eix de l'acció paradiplomàtica de la Generalitat, quan s'inicià el procés pel dret a decidir i la seva derivació de procés cap a la independència política. És des de Diplocat, en coordinació amb l'actual Secretaria d'Afers Exteriors i de la Unió Europea, depenent del Departament de Presidència, i mitjançant, quan ha estat possible, les xarxes d'oficines de la Generalitat a l'exterior, des d'on s'ha articulat el diàleg i l'explicació del "procés" amb governs i organitzacions internacionals.

**Quinzena.-** El desenvolupament d'una acció exterior proactiva, que ampliava al màxim el marc estatutari, generà la reacció adversa de l'Estat

espanyol, que estengué la seva voluntat política re-centralitzadora en l'espai de l'acció exterior de les comunitats autònomes. La regulació de l'acció exterior de l'Estat i la competència estatal per a la conclusió de tractats, una tasca tècnicament complexa i llargament demorada al llarg de tot el període democràtic, trobà en els darrers anys, l'impuls necessari com a resposta a l'acció exterior principalment de Catalunya. Les estructures diplomàtiques de l'Estat han conviscut amb un panorama de conflictes, plantejats per l'acció exterior de Catalunya i la manca de eines per controlar-la i limitar-la, generant contradiccions i situacions esperpèntiques en el panorama extremadament formalista de la diplomàcia internacional.

## **BIBLIOGRAFIA**



## MONOGRAFIES

AJA FERNÁNDEZ, E.: *El concepto de Autonomía*. En: *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Vol. I. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 1979.

AJA FERNANDEZ, E. *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial, 2003

AJA FERNANDEZ, E.: *Las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. En: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, X., GARCÍA MEXÍA, P.L. (ed.): *Curso de derecho público de las comunidades autónomas*. Madrid: Montecorvo, 2003

AJA FERNANDEZ, E., CARRETERO ESPINOSA DE LOS MONTEROS, C. (et. al.): *El impulso de la colaboración autonómica: Desarrollo del principio de colaboración en el Estado de las autonomías*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2004

AJA FERNANDEZ, E. *La conferencia de presidentes en el Estado autonómico: Constitución, estado de las autonomías y justicia constitucional*. En: AGUILAR LUQUE, L. (et. al.): *Libro homenaje al profesor Gurmensindo Trujillo*. València: Tirant lo Blanch, 2005

ALBERTÍ ROVIRA, E.: *Las regiones en el proyecto de nueva Constitución europea*. En: ROIGMOLES, E. (ed.): *El proyecto de nueva Constitución europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*. València: Tirant lo Blanch, 2004.

ALBERTÍ ROVIRA, E.: *Informe sobre la Reforma de l'Estatut*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2003.

ALDECOA, F. y KEATING, M.: *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres: Frank Cass, 1999

ALDECOA LUZÁRRAGA, F.: *En busca de un pacto político en favor de la acción exterior y comunitaria de las Comunidades Autónomas*. En: PEREZ GONZALEZ M. (ed.): *La acción exterior de los Lander, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*. Vitoria: IVAP, 1994

ÁLVAREZ CONDE, E, Curso de Derecho Constitucional. Volumen I: El estado constitucional, el sistema de fuentes, los derechos y libertades. Madrid: Tecnos, 1996

ÁLVAREZ CONDE, E, Curso de Derecho Constitucional. Volumen II. Los órganos constitucionales, el estado autonómico. Madrid: Tecnos, 1997.

ÁLVAREZ CONDE, E: Algunas reflexiones sobre el modelo de Estado a la luz de las reformas estatutarias; en Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales. N. 5/2007. Foro, Nueva Época, 2007

ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I.: *El significado de la Constitución y posibilidades de reforma*. En: *Crítica Any 62. N. 979*. 2012.

ANHOLT, S.: *Competitive identity: The new brand management for nations, cities and regions*. New York: Basingstoke, 2010

ANHOLT, S.: *Identity, images and reputation*. New York: Basingstoke, 2010

APARICIO, M.A.: *Catalunya en l'Estat Autonòmic*. En BARCELÓ, M. i VINTRÓ, J. (ed): *Dret Públic de Catalunya*. Barcelona: Atelier, 2011

ARBÓS X. En BARCELÓ, M. i VINTRÓ, J. (ed): *Dret Públic de Catalunya*. Barcelona: Atelier, 2011

ARIAS MARTINEZ, M.A.: *Comunidades autónomas y elaboración del Derecho comunitario europeo*, Bilbao, Oñati, 1998

BADIA, B.: *La fin des territoires. Essai sur le dersdre international et sur l'utilité social du respect*. Paris: Fayard, 1995

BADIA DALMASES, F.: *Governs estatals en l'acció exterior: utopia i realitat a Catalunya*. Barcelona: Cidob Europa, 2010

BALCELLS, Albert: *La Mancomunitat de Catalunya, 1914-1925. El primer pas vers l'autogovern des de la desfeta de 1714*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2014

BALCELLS, Albert; PUJOL, Enric; SABATER, Jordi: *La Mancomunitat de Catalunya i l'autonomia*. Barcelona: Proa, 1996

- BARCELÓ, M.: *Les fonts del dret a Catalunya*. En BARCELÓ, M. i VINTRÓ, J. (ed): *Dret Públic de Catalunya*. Barcelona: Atelier, 2011
- BELTRÁN GARCÍA, S.: *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas Españolas. Marco jurídico y perspectivas de futuro*. Bellaterra: Institut d'Estudis Autònoms/Universitat Autònoma de Barcelona, 2001
- BENET J.: *Precedentes históricos del Estatuto*. En: *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Catalunya*. Vol. I. Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 1990
- BILBAO UBILLOS, J.M.: *La iniciativa autonómica y sucesivas reformas del Estatuto de Autonomía de Castilla y León*. De: *AAVV, el derecho Público de Castilla y León*. Valladolid: Junta de Castilla y León, 2007
- BIRNIE, P. y BOYLE, A.: *Internacional Law and the environment*. Oxford: Oxford University Press, 2001
- BOIXERAU CARRERA, A.: *Principales cuestiones planteadas por el principio de subsidiariedad*. En: OREJA, M. (ed.): *La Constitución Europea*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1994
- BOIXERAU CARRERA, A.: *La Constitución Europea*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1994
- BOIXERAU CARRERA, A.: *El principio de subsidiariedad*. De: *Revista de Instituciones Europeas*, n. 3, 1994
- BORRÀS RODRÍGUEZ, A.: *Intervención en los Tratados y Convenios Internacionales*. En: *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomia de Cataluña*. Vol III. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 1990
- BURDIEL, I.: *La política de los notables (1834-1836)*. València. 1987.
- BUSTOS GIBERT, R.: *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996
- CANCELA OUTEDA, C. (ed.): *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*. Santiago de Compostela: Torculo Ediciones, 2008

CANOSA USERA, R.: *Legitimación autonómica en el proceso constitucional*. Madrid: Estudios Trivium Constitucional, 1992

CAROD-ROVIRA, J. L.: *200 i +, la internacionalització de les entitats catalanes*. Barcelona: Departament de Vicepresidència, Generalitat de Catalunya, 2010

CAROD ROVIRA, J.L.: *Avantprojecte d'Estatut Nacional de Catalunya*. Barcelona: Mediterrània, 2001

CARRERA, S. i PINYOL G.: *Autoridades locales y regionales en el espacio de libertad, seguridad y justicia. ¿Hacia una estrategia de multigobernanza para el programa de Estocolmo?*. Barcelona: CIDOB, 2010

CASANOVAS i LA ROSA, O.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de tratados internacionales*. En: PEREZ GONZALEZ, M.: *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones, cantones y Comunidades Autónomas*. Vitoria: IVAP, 1994

CASANOVAS i LA ROSA, O.: *El caso español, en AADD, l'Acción exterior y comunitaria de los länders, regiones, cantones y Comunidades Autónomas*, Vol. I, Vitoria: IVAP, 1994

CASSASAS, J. (ed): *La Segona República a Catalunya. Tercer volum*. Barcelona: Ara Llibres, 2013.

CASTELLÀ SURRIBAS, S.: *Cap a un estat plurilingüe: una lectura en positiu del primer informe del Comitè d'Experts de la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries, sobre el compliment per l'Estat espanyol en relació a la llengua catalana*. Barcelona: Observatori de la Llengua Catalana, 2006

CASTELLS, J.M. (ed.) *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del Lendakari Ibarretxe*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Publica, 2003

CASTRO RUANO, J.L., UGALDE ZUBIRI, A.: *Anuario sobre la acción exterior de Euskadi 2005*. Oñati: IVAP, 2006

CASTRO RUANO, J.L., UGALDE ZUBIRI, A.: *La acción exterior del País Vasco (1980/2003)*. Oñati: IVAP, 2004

CASTRO RUANO, J.L.: *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*. Oñati: IVAP, 1994

CASTRO RUANO, J.L., UGALDE ZUBIRI, A.: *La acción exterior vasca en la propuesta de estatuto político de la Comunidad de Euskadi de 30 de diciembre de 2004*. De: *Anuario Español de Derecho Internacional*. Volumen XXII. Pamplona: Universidad de Navarra, 2007

CHICHARRO, A.: *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea*. Pamplona: Aranzadi, Cizur Menor, 2002

CIDOB: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas*. De: *Anuario Internacional 2004*

CORCUERA ATIENZA, J.: *La justificación de las reformas constitucionales y estatutarias*. En: VVAA, *Reformas territoriales (Jornadas de Sigüenza)* Madrid: Editorial Pablo Iglesias, 2006

CORRAL SUAREZ, M.M.: *El estado actual de la cooperación entre Castilla y León y las regiones Norte y centro de Portugal*. En: HERRERO DE LA FUENTE, A. (ed.): *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*. Madrid: Tecnos, 2002

CORTES DE CASTILLA Y LEON: *La cooperación de Castilla y León con Portugal. Relaciones transfronterizas*. Valladolid: 1999

CRUSAFON BAQUÉS, C.: *La Diplomacia pública española: La Oficina de Información Diplomática*. Madrid: Centro de Estudios Internacionales, 1996

CRUZ VILLALON, P.: *Las autonomías regionales en el proyecto de Tratado/Constitución para Europa*. En: AA.VV, *Informe Comunidades Autónomas 2003*, Barcelona: Institut de Dret Públic, 2004.

DE LA FUENTE CABERO, I.: *La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*. De: *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. 7, octubre 2005.

- DÍEZ DEL CORRAL, L.: *El liberalismo doctrinario*. Madrid. 1984
- DROMI, R., MENEM, E.: *La Constitución reformada, comentada, interpretada y concordada*. Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1994
- ELLIOT, J. H.: *La revolta catalana 1598-1640: un estudi sobre a decadència d'Espanya*. València: Universitat de València, 2006
- ENTRENA CUESTA, R.: *Nacionalidades* (art.). En: GARRIDO FALLA, F.: *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas, 1995
- ESCUELA DIPLOMATICA: *La Constitución española y la acción exterior del Estado*. Madrid: Escuela Diplomática, 2004
- EVANS, P.B., JACOBSON, H.K., PUTNAM, R.D. (ed.), *Double Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press, 1993
- FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, F.: *La acción exterior de las comunidades autónomas. Balance de una práctica consolidada*. Madrid: Dilex S.L., 2001
- FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, F.: *La Comunidad Autónoma del País Vasco y el Derecho Internacional*. En: *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati: IVAP, 1983
- FERNANDEZ-MONGE GONZALEZ-AUDICANA, J.: *La Comunidad Europea y la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Oñati: IVAP, 1989
- FERNANDEZ SANCHEZ, P.A.: *El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía y la acción exterior*. En: *Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. XXII, 2006. Pamplona: Universidad de Navarra, 2006
- FERNANDEZ SEGADO, F.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas*. En RODRIGUEZ ARANA, J. y GARCIA MEXÍA, P. (ed.): *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Montecorvo, 2003
- FERNÁNDEZ TOMÁS, A.: *Parliamentary control of the other International agreements act*. En: *Spanish Yearbook of International Law*, Vol. 18, 2014

FRERES. C., AYUSO, A., BAYO, F., SANZ, A.: *L'acció exterior de les Comunitats Autònomes espanyoles a l'Amèrica Llatina: el cas de Catalunya*. Barcelona, CIDOB, 2002

GARCÍA ENTERRÍA, E.: *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, 1979.

GARCÍA ENTERRÍA, E.: *La Constitución como norma*. Madrid: Civitas, 2006

GARCIA PEREZ, R.: *La acción exterior de la Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*. Madrid: Tecnos, 2009

GARCIA SEGURA, C.: *La presència de les entitats polítiques subestatals en les relacions internacionals, la consolidació de l'activitat internacional del Quebec als anys vuitanta*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 1992

GARCIA SEGURA, C.: *L'activitat exterior de les regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya*. Barcelona: Fundació Bofill, 1995

GARCIA SEGURA, C. : *La deuxième normalisation des relations extérieures des Communautés Autonomes espagnoles: le cas catalan*. En PAQUIN, S. (ed.), *La doctrine Gerin-Lajoie et le bilan des relations internationales du Quebec: 1965-2005*. Quebec: Presses de l'Université Laval, 2006

GARCÍA SEGURA, C.: *L'acció exterior catalana envers l'Europa comunitària*. En: MORATA, F. (ed.): *20 anys de Catalunya a la Unió Europea, 1986-2006*. Barcelona, Patronat Càtala Pro-Europa, 2006

GARCIA SEGURA, C. i VAQUESR FANES, J.: *La acción exterior de las comunidades autónomas en las reformas estatutarias*. Madrid, Tecnos, 2009.

GASÒLIBA, C.A.: *El Parlament Europeu*. Barcelona: Tibidabo, 1986.

GERPE LANDIN, M.: *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya i l'Estat integral*. Barcelona: Ediciones 62, 1977.

GOMEZ-FERRER MORANT, R.: Los principios de unidad y autonomía en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana” a Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, Cizur Menor, Aranzadi, 2007

GOMEZ GARCIA, R.: *La economía andaluza en la nueva Unión Europea*. Granada: Universidad de Granada, 2006

GONZÁLEZ CAMPOS, J.: *La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los Tratados internacionales, a Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 1990

GONZÁLEZ CASANOVA, J.A.: *Las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978*. En: *La Constitución Española de 1978 y el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati: IVAP, 1983.

GONZALEZ SANCHEZ, C.: *Comunidades Autónomas españolas y la política de cooperación al desarrollo: Una evaluación general*. En: KÖLLING, M., STAVRIDIS, S., FERNANDEZ SOLA, N.: *Las relaciones internacionales de las regiones: actores sub-nacionales, para-diplomacia y gobernanza multinivel*. Saragossa: F. M. Jiménez Abad, 2007

GUDE FERNÁNDEZ, A.: *La reforma de los Estatutos de Autonomía*. En: RUÍZ-RICO RUÍZ, G. (ed.): *Actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, 2006

GURUTZ, J.: *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*. Oñati: IVAP, 1986

HERNANDEZ, F.J.: *Diplomacia pública europea*. Madrid, Escuela Diplomática, 2010

HERRERO DE LA FUENTE, A. (ed.): *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones Jurídico-institucionales*. Valladolid: Cortes de Castilla y León, 1991

HERRERO DE LA FUENTE, A.: *La actividad exterior de la Comunidad Autónoma De Castilla y León*. En: PUEYO LOSA, J., PONTE IGLESIAS,



M.T. (ed.): *La actividad exterior y comunitaria de Galicia y la experiencia de otras Comunidades Autónomas*. Santiago de Compostela, Fundación Alfredo Brañas, 1997

HERRERO DE LA FUENTE, A.: *La actividad exterior de las Comunidades Autónomas*. En: GARCIA ROCA, J. (ed.): *Derecho Público de Castilla y León*. Valladolid: Universidad de Valladolid, 1999

HERRERO DE LA FUENTE, A.: *La evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa*. En: MARTINEZ PERES, E.J. (ed): *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*. Valladolid: Junta de Castilla y León, 2006

HERRERO DE LA FUENTE, A.: *La cooperación transfronteriza entre regiones europeas. En busca de un instrumento jurídico eficaz*. De: *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 13, 2º semestre, 2007

HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M.: *Derechos históricos y Constitución*. Madrid: Taurus, 1998.

HOCKING, B.: *Localizing Foreign Policy: Non central Governments and Multilayered Diplomacy*. Londres: Macmillan, 1993

HUIJGH, E: *The public diplomacy of federal entities: excavating the Quebec model*. Clingendael: Netherlands Institute of International Relations, 2009

IGLESIAS BUHIGUES, J.L.: *Relaciones con la Unión Europea*. En: BAÑO LEÓN, J.M., (ed.): *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*. Pamplona: Thomson/Civitas, 2007

JAUREGUI, BERECIARTU, G.: *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*. Oñati: IVAP, 1986

JÁUREGUI BERECIARTU, G.: *La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*. De: *Revista Catalana de Dret Públic*, n.31, 2005

- JUSTE RUIZ, J.: *La acción exterior*. En: BAÑO LEÓN, J.M., (ed.): *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*. Pamplona: Thomson/Civitas, 2007
- KEATING, M.: *The New regionalism in Western Europe: territorial restructuring and Political Change*, Aldershot: Edward Elgar, 1998
- KEATING, M.: *Regiones y asuntos internacionales: Motivos, oportunidades y estrategias*. En: ALDECOA, F., KEATING, M. (ed.): *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons, 2000
- KISS, CH., BEURIER, J.P. : *Droit International de l'environnement*. París: Pedone, 2004
- KÖLLING, M., STAVRIDIS, S., FERNANDEZ SOLA, N.: *Las relaciones internacionales de las regiones: actores sub-nacionales, para-diplomacia y gobernanza multinivel*. Saragossa: F. M. Jiménez Abad, 2007
- KOHLER-KOCH, B.: *La renaissance de la dimension territoriales en Europe: entre illusion et réalité*. En: NEGRIER, E., JOUVE, B. (ed.): *Que gouvernement les regions d'Europe Échanges politiques et mobilisations regionales*. París: l'Harmattan, 1998
- LASAGABASTER HERRARTE, I.: *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*. Oñati: IVAP, 1986
- LEJEUNE, Y. : *Les compétences internationales des collectivités territoriales. Approche comparative*. En MONDOU, CH., POTTEAU, A. (ed.): *L'action extérieur des collectivités territoriales*. París: L'Harmattan, 2001
- LIÑAN NOGUERAS, D.J., MARTIN RODIRGUEZ, P.: *Andalucía y el futuro de Europa*. Granada: Universidad de Granada, 2006
- LLAMAS GUTIÉRREZ, A.: *La distribución competencial*. Barcelona: Bosch, 1994
- LLIMONA, J.: *Els objectius de la política exterior de Catalunya*. En: URGELL, J. (ed.): *Donar protagonisme a Catalunya. Acció internacional i*

*política de relacions exteriors catalana*. Barcelona: Centre d'Estudis de Temes Contemporanis, 2003

LOPEZ AGUIRREBENGOA, P.: *El Magreb y el proceso euromeditarreneo. Una perspectiva europea y española*. Madrid: Cuadernos de Estrategia n.106. 2000

LÓPEZ PINA, Antonio: *La constitución territorial de España*. Madrid: Marcial Pons i INAP, 2006

MANGAS, A.: *Derecho comunitario europeo y derecho español*. Madrid: Tecnos, 1987.

MANGAS MARTÍN, A.: *La aplicación del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas*. En: AA.VV., *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*. Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1990

MANGAS MARTÍN, A.: *La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria: fase preparatoria*. En: PÉREZ TREMPES, S. (ed.): *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Marcial Pons/IEA, 1998

MANGAS MARTIN, A.: *La acción exterior de la Comunidad Autónoma*. En: AAVV, *El Derecho Público de Castilla y León*, Valladolid: Junta de Castilla y León, 2007

MANGAS LIÑAN, A.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, 2010

MARTIN Y PEREZ DE NANCALES, J.: *La posición de las Comunidades Autónomas ante el tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*. Oñati: IVAP, 1996

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *La ley de tratados y otros acuerdos Internacionales: una nueva regulación para disciplinar una nueva práctica internacional difícil de ignorar*. En: *Revista Española de Derecho Internacional*. Vol. 76. Madrid. 2013.

MATAS, J., GONZALEZ, A., JARIA, J., ROMAN, L.: *L'ampliació interna de la Unió Europea. Anàlisi de les conseqüències juridicopolítiques per a la*

*Unió Europea en cas de secessió o de dissolució d'un estat membre.*  
Barcelona: Editorial Fundació Josep Irla, 2010.

MATEU, M.: *La regla de la supletorietat en la relació de l'ordenament estatal i l'autonòmic (comentari a les sentències del Tribunal Constitucional 118/1996 i 61/1997).* De: *Revista Catalana Dret Públic*, n. 23/1998

McPHAIL, T.: *Global communication: Theories, stakeholders, and trends.*  
Malden, 2006

MICHAUD, N.: *La doctrine Gérin-Lajoie: evolution d'un cadre de référence.* En : PAQUIN, S. (ed.) : *La doctrine Gerin-Lajoie et le bilan des relations internationales du Quebec: 1965-2005.* Quebec: Presses de l'Université Laval, 2006

MONTILLA MARTOS, J.A.: *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005

MORATA, E.: *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea,* València: Tirant lo Blanch, 2004

MORATA, F. (ed.): *20 anys de Catalunya a la Unió Europea: 1986-2006.*  
Barcelona: Patronat Català Pro Europa, 2006

MUÑOZ MACHADO, S. *Derecho público de las Comunidades Autónomas.*  
Vol. I. Madrid: Civitas, 1982

NAVARRO MENDEZ, J.I.: *La Acción exterior de la Comunidad Autónoma de Canarias: marco teórico y praxis.* València: Tirant lo Blanc, 2003

NOYA, F.J.: *Diplomacia pública para el siglo XX: la gestión de la imagen exterior y la opinión pública internacional.* Madrid: Ariel 2007

NIETO FERNANDEZ, M. I.: *Las relaciones exteriores de Extremadura. Historia de una década (1990-1999).* Mérida: Junta de Extremadura, 2003

PAQUIN, S., LACHAPELLE, G.: *¿Por qué las regiones tienen relaciones internacionales?* En: MORATA, F. LACHAPELLE, G., PAQUIN, S. (ed.): *Globalización, gobernanza e identidades.* Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 2004

PARDO CUERDO, J.L.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: teoría y Práctica*. Madrid: Colección Escuela Diplomática, n.1. 1995

PAU VALL, F.: *La sumisión a derecho de los criterios interpretativos y las normas supletorias*. (art.) En: *Revista de las Cortes Generales*. N. 25. 1992

PEREZ CALVO, A.: *Estado Autonómico y Comunidad Europea*, Madrid: Tecnos, 1993

PÉREZ GONZÁLEZ, M., PUEYO LOSA, J.: *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*. Santiago de Compostela: VI Jornadas de profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, 1982

PEREZ GONZALEZ, M.: *Acción de las comunidades Autónomas en el exterior y su participación en la celebración de tratados por España*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, Escuela Diplomática, 1999

PEREZ GONZALEZ, M.: *La onda regional en Bruselas y el ámbito del poder exterior (Comentario a la sentencia del TC 165/1994, de 26 de mayo)*. De: *Revista de Instituciones Europeas*, 1994

PÉREZ GONZÁLEZ, M., PUEYO LOSA, J.: *Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional, a Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*. Santiago de Compostela: VI Jornadas de profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, 1982

PÉREZ ROYO, Javier: *Curso de Derecho Constitucional. Volumen II. Los órganos constitucionales, el estado autonómico*. Madrid: Tecnos, 1997

PÉREZ ROYO, J.: *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 2007

PETSCHEN, S.: *La Europa de las regiones*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 1992

PETSCHEN, S., (ed.): *El papel de las Regiones en Europa*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2003

- PHILIPPART, E., CUTSEM, V.: *De l'explication á la prévision: analyse des perspectives en matière de relations internationales des Régions d'Europe*. En PALARD, J. (ed.) : *Les Relations Internationales des Régions en Europe*. París: Revue Études Internationales, 1999
- PITARCH, Ismael E.: *El President Macià i el Parlament de Catalunya*. Barcelona: Parlament de Catalunya, Departament d'Edicions, 2009
- PONS RAFOL, X.: *La nova Llei catalana d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2014
- PRAT DE LA RIBA, E.: *La nacionalitat catalana*. Barcelona: Ediciones 62, 1978.
- PRESTON, P.: *La guerra civil española*. Madrid: Plaza & Janés, 2000
- PRESTON, P.: *La política de la venganza: el fascismo y el militarismo en la España del Siglo XX*. Madrid: Península, 2003.
- PRESTON, P.: *El holocausto español: odio y exterminio en la guerra civil y después*. Madrid: Debate, 2011
- REMIRO BROTONS, A.: *Il Diritto internazionale e la Costituzione, a Una Costituzione democratica per la Spagna*. Milà: G. de Vergottini, 1978
- REMIRO BROTONS, A.: *La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas*. En: LALINDE, J. (et al.): *Estudios sobre la Constitución española de 1978*. Saragossa: Pórtico, 1979.
- REMIRO BROTONS, A.: *El territorio, la frontera y las Comunidades fronterizas: reflexiones sobre la cooperación transfronteriza. I Semana de Cuestiones Internacionales*. Saragossa: Catedra Alonso V de Aragón, Institución Fernando El Católico, 1983
- REMIRO BROTONS, A.: *La acción exterior del Estado*. Madrid: Tecnos, 1984
- REMIRO BROTONS, A.: *Derecho Internacional Público. Los Tratados*. Madrid: Tecnos, 1987

REMIRO BROTONS, A.: *La política exterior y de defensa y el control parlamentario. Cuadernos y debates, n. 11*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988

REMIRO BROTONS, A.: *Derecho Internacional*. Madrid: McGraw-Hill, 1997

REMIRO BROTONS, A.: *La estructura compleja del estado y la atribución de competencias en el ámbito de las relaciones internacionales*. En: ALZAGA VILLAMILS, O. (ed.), *Comentarios a la Constitución española e 1978*. Madrid: Cortes Generales-Editoriales de Derecho reunidas, 1999

RIBÓ, Rafael: *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Volum I*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 1979

RIDAO, J.: *Curs de Dret Públic de Catalunya: comentari a l'Estatut*. Barcelona: Ariel, 2007

RIOS X.: *Acción exterior no novo Estatuto de Autonomía de Galicia*. Santiago de Compostela: Tórculo, 2006

RIPOLL NAVARRO, R.: *La Constitución Europea desde un punto de vista regional*. En: ÁLVAREZ CONDE, E., GARRIDO MAYOL, V. (ed.): *Comentarios a la Constitución Europea, Vol. I*. València: Tirant lo Blanch, 2005

RIVAS ARJONA, M.: *Organización territorial de España; desde los Reyes Católicos hasta la transición. Breve recorrido histórico*. Madrid: Dykinson, 2014

ROIGMOLES, E.: *Las comunidades autónomas y la posición española en asuntos europeos*. València: Tirant lo Blanch-IEA, 2002

ROLDAN BARBER, J.: *Las relaciones exteriores de España*. Madrid: Dykinson, 2001

ROVIRA I VIRGILI, A.: *Formació històrica de la nacionalitat catalana*. En: *El nacionalisme català*. Barcelona: Minerva, 1932

RUBIO LLORENTE, F.: *El principio de subsidiariedad y el principio de proporcionalidad*. En: OREA, M. (ed.): *La Constitución Europea*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1994

RUIZ ROBLEDO, A.: *La presencia de las CCAA en las organizaciones internacionales*. De: *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 1

RUIZ ROBLEDO, A.: *La actividad exterior de las Comunidades Autónomas en el segundo Estado autonómico*. De: *Revista de Derecho Político*, n. 71-72, 2008

SANTOS, L., BONET, L., FUENTES, D.: *El nou Estatut. Comentaris a peu d'obra*. Barcelona: Fundació Rafael Campalans, 2006

SANZ PEREZ A.: *La reforma de los Estatutos de Autonomía (con especial referencia a los estatutos de autonomía de Catalunya y de la Comunidad Valenciana)*. Pamplona: Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2006

SARMIENTO MENDEZ, X.A. (ed.): *Repensando o autogobierno: Estatutos sobre a reforma do estatuto de Galicia*. Vigo: Universidad de Vigo, 2005

SOBRINO HEREDIA, J.M. (ed.): *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Especial referencia a Galicia*. Santiago de Compostela: Fundación Galicia Europa, 2001

SOLDATOS, P.: *An Explanatory Framework for the study of Federated Status as Foreign-policy Actors*. En: MICHELMAN, H.J., SOLDATOS, P. (ed.): *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1990

SOLÉ SABATE, J.M., VILARROYA FONT, J.: *Cronologia de la repressió de la llengua i cultura catalana 1936 – 1975*. Barcelona: Curial, 1994

SOLÉ TURA, J. i AJA, E.: *Constitución y periodos constituyentes en España (1808-1936)*. Madrid: Siglo XXI, 1977

SOLÉ TURA, J.: *La Generalidad*. En: *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomia de Cataluña. Volum I*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 1979



SOLÉ TURA, J.: *Nacionalidades y Nacionalismos en España*. Madrid: Alianza, 1985

SOLÍS SAGRERA, T.: *El poder exterior de las Comunidades Autónomas*. De: *Documentación administrativa*, julio-septiembre, 1985

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J.: *Las bases constitucionales del estado autonómico*. Madrid: Macgraw-Hill, 1988

SORIANO, J.E.: *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*. Madrid, Tecnos, 1990

SOROZABAL, J.J.: *Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*. Madrid: Biblioteca Nueva. 2006

SOTILLO LORENZO, J.A.: *La Comunidad Europea como factor de integración: Las relaciones bilaterales hispano-portuguesas desde su adhesión a la Europa Comunitaria*. De: *Noticias CEE*, n. 52, mayo de 1989

SPECCHIA, N.G.: *El nuevo regionalismo en la Unión Europea y en America Latina*, Còrdova: Universidad de Córdoba, 2005

STAAR, R.: *Public diplomacy: USA versus USSR*. Stanford: Hoover Institution Press, Stanford University, 1996

TEROL BECERRA, M. J.: *Reformas Estatutarias y proyección exterior de las Comunidades Autónomas*. Sevilla: Instituto Andalúz de Administración Pública, 2009

TORNOS MAS, J. (et al.): *Informe sobre las Autonomías*. Ayuntamiento de Barcelona, document de treball, 1987

TORNOS MAS, J.: *El Estatuto de Autonomía como norma jurídica*. En: *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomia de Catalunya, Vol. I*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 1990

TURP, D.: *La doctrine Gérin-Lajoie et l'émergence d'un droit québécois des relations internationales*. En: PAQUIN, S. (ed.): *La doctrine Gerin-Lajoie et le bilan des relations internationales du Quebec : 1965-2005*. Quebec: Presses de l'Université Laval, 2006

TUSELL, Xavier: *La transición española a la democracia, 1975 a 1982*. Madrid: Espasa, 2007

UGALDE ZUBIRI, A.: *La acción exterior el nacionalismo vasco (1890-1977): Historia, pensamiento y relaciones internacionales*. Oñati: IVAP, 1996

UGALDE ZUBIRI, A., *El Consejo Vasco del Movimiento Europeo (1951-2001). La aportación vasca al federalismo europeo*. Vitòria: Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2001

UGALDE ZUBIRI, A.: *La acción exterior de los Gobiernos no centrales en la Unión Europea ampliada*. En: *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz, 2005*. Leioa: Servicio Editorial de la UPV/EHU, 2006

UGALDE ZUBIRI, A.: *La presencia internacional institucional a través de la acción exterior del Gobierno vasco*. En: DE CASTRO RUANO, J.L., ORUETA ESTIBARITZ, G.: *Escritos de internacionalistas en homenaje al profesor Iñaki Aguirre Zabala*. Leioa: Servicio Editorial de la UPV/EHU, 2007

VILLARROYA, J. T.: *El sistema político del Estatuto Real (1843-1836)*. Madrid. 1968

VIDAL BELTRAN, J.M.: *La participación de las Comunidades Autónomas y el uso de sus lenguas oficiales en las instituciones de la Unión Europea*. De: *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 13, 2007

VIVER I PI-SUNYER, C. (et al.): *La reforma de los Estatutos de Autonomía; con especial referencia al caso de Catalunya*. Madrid: Centro de Estudios Políticos i Constitucionales, 2005

ZAPATA GARESCHE, E.: *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2007

## ARTICLES

AGUILERA DE PRAT, C.: *De la "Europa de las regiones" a la Europa con las regiones*. De: *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 2/2006. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de Relacions Institucionals i Participació, 2006

AGUADO RENERO, C.: *Acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía*. De: *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 49, Gener-Abril 1997. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997

AJA FERNANDEZ, E.: *¿Hay que reformar la Constitución?* De: *Claves de razón práctica*, n. 241, any 2015.

ALBERTÍ ROVIRA, E.: *La col·laboració entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya*. De: *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 12 /1990

ALLUÉ BUIZA, A.: *Los parlamentos regionales y la Unión Europea*. De: *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.13, 2007

ALVAREZ CONDE, E.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: Balance de una práctica reciente*. De: *Revista Estudios Políticos*, n. 116, 2002

ÁRIAS MARTÍNEZ, M. A.: *Comunidades autónomas y relaciones internacionales. Un estudio de Jurisprudencia Constitucional*. De: *Revista catalana de Derecho Público*, n. 21. Desembre 1996

ARMENGOL FERRER, F.: *Els acords d'acció exterior de la Generalitat en el nou marc estatutari*. De: *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n. 6, 2008

AZZENA, A. i CARROZZA P.: *Tribunal Constitucional i poder exterior regional en el paper de la Jurisdicció Constitucional sobre les relacions Estat-regions*. De: *Revista Catalana de Dret Públic*, n.8 /1987

BARREIRO FERNANDEZ, X.M.: *Reflexiones sobre la reforma del Estatuto*. De: *Criterios*, n. 7, diciembre 2006

BERENGUER FUSTER, L.: *El Estatuto de la Comunidad y la participación de la Comunidades Autónomas en las instituciones de la Unión Europea.*

De: *Anuario de Derecho Parlamentario*, n.12 extra, València 2002

CAMACHO GONZALES, C.: *La iniciativa de les comunitats autònomes en la celebració de tractats internacionals.* De: *Revista Catalana de Dret Públic*, n.21/1996

CANTERO MARTINEZ, J.: *Crónica sobre los modelos europeos en materia de participación y representación de las entidades subestatales en el Consejo de Ministros de la Unión Europea.* De: *Revista Española de Derecho Europeo*, vol. 3, 2002

CARDONA LLORENS, J.: *Comparecencia.* De: *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n. 10, 2005

CARDONA LLORENS, J.: *Ponencia de la Comisión especial para el estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno. Comparecencia.* De: *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, n. 10, 2005

CARR, R.: *España negra, España blanca.* De: *História* 16, n. 288, 2000

CARRO MARTINEZ, A.: *La Unión Europea y el principio de subsidiariedad.* De: *Revista de la Administració Pública*, n. 126, 1991

CASTELLA ANDREU, J.M.: *Las Comunidades Autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión europea.* De: *Revista d'Estudis Autonòmics i federals*, n. 6, 2008

CASTELLÀ SURRIBAS, S.: *La Carta Europea de les Llengües Regionals o Minoritàries i l'article 22 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea.* De: *Revista de sociolingüística de la Universitat de Barcelona*, n. 4, 2006

CASTELLS, M.: *The new public sphere: Global civil society, communication networks, and global governance.* De: *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616, No. 1, 2008

CASTRO RUANO, J.L.: *El principio de subsidiaridad en el Tratado de la Unión Europea: una lectura en clave regional*. De: *Gaceta Jurídica de la CEE*, D-24 de octubre 1995.

CASTRO RUANO, J.L.: *El principio de subsidiaridad en el Tratado de la Unión Europea: una lectura en clave regional*. De: *Gaceta Jurídica de la CEE*, D-24, octubre 1995

CONTRERAS CASADO, M.: *Sobre la reforma de la Constitución*. De: *Teoría y Realidad constitucional*, n. 29. 2012

CORRETJÀ, M., VINTRÓ, J., BERNARDI, X.: *Bilateralidad y Multilateralidad, la participación de la Generalitat en política y organismos estatales y la comisión bilateral*. De: *Revista Institut Estudis Autonòmics*, n. 12/2011

DE FARAMIÑAN GILBERT, J.M.: *Andalucía y sus relaciones con la Unión Europea (aspectos-jurídicos-políticos)*. De: *Revista de Estudios Regionales*, n. 63, 2002

DE LA IGLESIA y GONZÁLEZ DE PEREDO, J. P. i HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M.: *La Ley de la Acción y del Servicio Exterior del estado. Un intento fallido*. De: *Revista espanyola de Derecho Internacional*. Vol. 67, núm. 1. 2015

DEHOUSE, R. : *Federalisme, asymétrie et independance: aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral*. De: *Revue Études Internationales*, vol XX, n. 2, 1989

FERNANDEZ MANJON, D.: *La col·laboració com a instrument de construcció dels estats compostos asimètrics. Llums i ombres*. De: *Revista Catalana de Dret Públic* n. 27/2001

FERNANDEZ-PALACIO MARTINEZ, M., FERNANDEZ-FONTECHA TORRES, M.: *Rey, Constitución y política exterior*. De: *Revista Cortes Generales* n. 80/2010

FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Estado, Comunidades Autónomas y acción exterior en el ordenamiento constitucional espanyol*. Núm. extra, octubre 2004. En: *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 2004

FERNANDEZ SEGADO, F.: *Acción exterior y Comunidades Autónomas. Una reflexión constitucional*. De: *Revista Jurídica de Navarra*, n. 16, julio-diciembre de 1993

FERNANDEZ SOLA, N.: *La acción exterior de la Comunidad Autónoma en el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón*. De: *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, n. 14, 2007

FERNANDEZ TOMAS, A.: *El ámbito internacional de actuación de las Comunidades Autónomas*. De: *Huarte de San Juan*, n. 2, 1995

FORCADELL X.: *Mancomunitat*. De: *Revista Catalunya*, Extra n. 1, 2014

FUENTETEJADA PASTOR, J.A.: *La participación de las regiones en la elaboración y ejecución del derecho europeo*. De: *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 13, 2007

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias*. De: *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 33, septiembre-diciembre 1991

GARCIA SEGURA, C.: *La actividad exterior de las entidades políticas subestatales*. De: *Revista de Estudios Políticos*, n. 91, 1996

GOMEZ CAMPOS, E.: *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales*. De: *Documento INAP*, n. 14, diciembre 1997.

GOMEZ REINO, S.: *A acción exterior de Galicia*. De: *Criterios*, n. 7, diciembre 2006

GONZÁLEZ HERRAR, D.: *Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Acción y de Servicio exterior de España (BOE nº 74, de 26- III-2014)*. De: *Revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de Derecho, Ciencia Política i Criminología*. Vol. 2, núm. 2. 2014.

GOSSELIN, G., MACE, G.: *Asymétrie et relations internationales: les provinces canadiennes, l'Europe et l'Amérique latine*. De : *Revue Études Internationales*, vol. XXV, n. 3

HERRERO DE LA FUENTE, A.: *La cooperación transfronteriza entre regiones europeas. En busca de un instrumento jurídico eficaz*. De: *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 13, 2007

HOCKING, B.: *Regional governments and international affairs: foreign policy problem or deviant behaviour?* De: *International Journal*, vol. XLI n.3

HOCKING, B.: *Binding Boundaries: Creating Linkages. Non-central Governments and Multilayered Policy Environments*. De: *Welt Trends*, n.11, 1996

JANER TORRENS, J.D.: *La acción exterior de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares tras la entrada en vigor del nuevo estatuto de autonomía*. De: *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n. 14, 2007

LARRAZÁBAL BASÁÑEZ, S.: *¿26 años no es nada? Luces y sombras en la distribución de competencias entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las de sus territorios históricos*. De: *Revista Vasca de Derecho*, Año 9, núm 20. 2010.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: balance crítico y propuestas de reforma*. De: *Real Instituto Elcano*, DT n° 55/2004

MARTIN Y PEREZ DE NANCALES, J.: *Comunidades Autónomas y Unión Europea: Hacia una mejora de la participación directa de la Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario*. De: *Revista de Derecho Comunitario Europeo (RDCE)*, vol. 22, 2005

MUÑOZ MACHADO, S.: *La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea*. De: *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 14, mayo-agosto de 1985

OVIAMIONAYI, V.: *Diplomacia Pública en la bibliografía actual*. De: *Ámbitos*, n. 11-12 i 21 semestre 2004

ORDOÑEZ SOLIS, D.: *Las relaciones entre la Unión Europea y las CCAA en los nuevos estatutos*. De: *Revista d'Estudis Autonòmics i federals*, n. 4, 2007

PALOMARES AMAT, M.: *Las relaciones entre la Generalitat de Cataluña y la Unión Europea en el Estatuto de Autonomía de Catalunya*. De: *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, n. 11, 2006

PEREZ GONZALEZ, M.: *Comunidades Autónomas y relaciones internacionales*. De: *Revista de Estudios Internacionales*, 1985

PONS RÀFOLS, X. i SAGARRA TRÍAS, E.: *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*. (art.) De: *Tribuna Internacional*. n. 8. Barcelona: Centre d'Estudis Internacionals, 2006.

PORTERO MOLINA, J.A.: *Reflexiones sobre el tiempo de reformas estatutarias*, De: *Criterios* n. 7, de diciembre de 2006

PRESTON, P.: *Franco y la elaboración de una política exterior personalista (1936-1953)*. De: *Historia contemporánea*, n. 15, 1996

PUEYO LOSA, J., PONTE IGLESIAS, M.T.: *La actividad exterior y comunitaria de Galicia y la experiencia de otras Comunidades Autónomas*. De: *Colección Derecho*, n. 9, Santiago de Compostela: Fundación Alfredo Brañas, 1997

PUEYO LOSA, J.: *Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*. De: *Revista de Instituciones Europeas*, n° 1, 1989

PUEYO LOSA, J.: *La acción exterior e Galicia y el Estatuto*. De: *La Voz de Galicia*, de 30 de junio de 2006

REMIRO BROTONS, A.: *El poder exterior del Estado*. De: *Documentación Administrativa*, n. 205, julio-septiembre, 1985



RESINA, J.R.: *La política de les identitats culturals*. De: *Revista de temes contemporanis*, n. 7, 2000

RESINA, J.R.: *L'hispanisme al servei de l'Estat: la fi d'un projecte imperial*. De: *L'Espill*, n. 19, 2005

RESINA, J.R.: *Marca Barcelona: una modernitat prêt-a-porter Via, Values, idees, actituds*. De: *Revista del Centre d'Estudis Jordi Pujol*, n. 11, 2009

REVISTA DE DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA, Monogràfic *Las regiones de la Unión europea*, n. 13, 2007

RIQUELME CORTADO, R.M.: *Las Comunidades Autónomas en la negociación de los tratados internacionales*. De: *Sistema*, n. 66, mayo 1985

ROBLEDO RUIZ, A.: *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*. En: *Diario La Ley*.

RODRIGUEZ-VERGARA DIAZ, A.: *Las regiones en la Unión Europea tras los nuevos Estatutos de Autonomía*. De: *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 13, 2007

RUBIO LLORENTE, F.: *El bloque de constitucionalidad*. De: *Revista Española de Derecho Constitucional*. n. 27, 1989

SANTACANA TORRES, Carles: *Política y ordenación territorial en Catalunya durante la transición y autonomía*. De: *Anales de Historia contemporánea*, n. 20, 2004

SAURA ESTEPÀ, J. De: *Revista catalana de Dret Públic*, 19 desembre 2014

SEGURA GARCIA, C.: *La actividad exterior de las entidades políticas subestatales*. De: *Revista de Estudios Políticos*, n. 91, 1996

SOBRINO PRIETO, M.: *El Tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial*. De: *Revista Europea de Estudios Internacionales*, n. 8, 2004

SORIANO, J.E.: *La participación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio del poder exterior y la ejecución autonómica de la legislación comunitaria*. De: *Revista Catalana de Derecho Público*, n. 10, 1989

TOMAS ORTIZ DE LA TORRE, J.A.: *El Derecho internacional público en la Constitución española de 1978*. De: *Lecturas sobre la Constitución española*, n. 11, Facultad de Derecho, UNED, Madrid, 1978

UGALDE ZUBIRI, A.: *La acción exterior de los Gobiernos no centrales en la Unión Europea ampliada*. De: *AAVV, Cursos de Derecho Internacional y relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*. Bilbao: UPV/EHU, 2006

UREÑA GUTIERREZ, B.: *El papel de las Agencias de desarrollo regional en el ámbito de la Unión europea y España propuestas para Castilla y León*. De: *Revista de Estudios Europeos*, n. 13, 1996

VAN DE CRAEN, F.L.M.: *The Federate State and its treaty-making power*. De: *Revue Belge de Droit International*, vol. XVII, I, 1983

## ENTREVISTES

Manel BALCELLS: ex- Conseller d'Universitats i Recerca i Societat de la Informació i president de la Comissió Executiva de Biocat. ERC. 9 novembre de 2014

Ernest BENACH: ex-president del Parlament. ERC. 15 octubre 2014

Manel CAMOS: ex-Director de la Representació de la Comissió Europea a Barcelona. 27 setembre de 2015

Apel·les CAROD-ROVIRA: ex-Delegat del Govern de la Generalitat a França. ERC. 13 novembre 2014

Josep-Lluís CAROD-ROVIRA: ex-Vicepresident del Govern de la Generalitat. ERC. 14 octubre 2014

Anna ESTRADA: ex-Directora de l'Agència Catalana de Cooperació i actual Coordinadora Executiva del Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB). CIU, 20 d' octubre de 2014

Carles GASÒLIBA: ex-portaveu del Grupo Parlamentari de la Minoria Catalana a les Corts Generals, membre del Parlament Europeu, membre del Senat d'Espanya, Secretari General del Patronat Català ProEuropa i actual president del Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB). CIU, 20 d' octubre de 2014

Miquel GUILLEM: ex-representant de la universitat Politècnica en la Comissió Interdepartamental de Recerca i Innovació (CIRIT) durant Govern Jordi Pujol. 23 de juliol de 2015

Joaquim LIIMONA: ex-Director General i Secretari General de Relacions Exteriors i actual Comissionat de Relacions Exteriors i Cooperació de l'Ajuntament de Barcelona. 14 de novembre de 2014

Caterina MIERES: ex-Consellera de Cultura. PSC. 21 desembre 2014

Rafel NIUBÓ: ex-Secretari General de l'Esport i Secretari General de Vicepresidència. CIU. 11 de novembre de 2014 i 23 d'agost de 2015

## RECURSOS ELECTRÒNICS I ALTRES DOCUMENTS

BENEYTO, J.M.: La política exterior ante los Estatutos de Autonomía. Tribuna libre, abril de 2008 ([www.almendron.com/tribuna/?p=13865](http://www.almendron.com/tribuna/?p=13865))

COLINO, C.: *La acción internacional de las CCAA y su participación en la política exterior española*. Documento de trabajo n. 10, 2007 Fundación Alternativas.

CONDE MARTINEZ, C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas* (Tesis doctoral). Director: Mariano Baena del Alcázar, 1995. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Ciencia Política y Administración II Madrid Anaya 2000 y Tecnos 2001

INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS. Propostes de l'Institut d'Estudis Autònoms a la ponència parlamentaria sobre la reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Barcelona, juliol 2004- juny 2005, pàg. 289/314 [http://wwwIO.gencat.net/drepfainaris/PropostesEAC\\_tcml12-29876.pdf](http://wwwIO.gencat.net/drepfainaris/PropostesEAC_tcml12-29876.pdf)

MINISTERIO DE PRESIDENCIA: *Informe sobre la reforma del Servicio Exterior Español*, Comisión para la Reforma del Servicio Exterior de España, Madrid 20 de junio de 2005

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PUBLICAS/MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, Informes y Documentos*. Serie Administraciones Territoriales, Madrid 2003

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: *Informes del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a los memorandos de Entendimiento de las Comunidades Autónomas con Instituciones Extranjeras*. Madrid: MAEC, 2002, 2003, 2004, 2005 i 2006

PONENCIA DE LA COMISSIÓ CONSTITUCIONAL DE LA COMISSIÓ CONSTITUCIONAL DEL CONGRES DELS DIPUTATS, treballs publicats el dia 17 d'abril de 1978 en el BOC vers el Títol VIII i l'article 2 de la Constitució

PUJOL, J.: Clausura del II Simposi sobre temes ibèrics, Zurich, 9 de marzo de 1984, Paraules del President de la Generalitat 1984, vol. 11, Barcelona, Generalitat de Catalunya.

PUJOL, J.: Discurs a Aquisgran, 1997

PUJOL, J.: Conferencia al Col·legi d'Europa de Bruges, 22 de febrer de 1989

PUJOL, J.: Conferència a la Universitat de Berkeley, 28 abril de 1986

URREA CORRES, M.: *La participación directa de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: un importante paso adelante (Comentario a los acuerdos de 9 de diciembre de 2004 de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.* De: Revista General de Derecho Europeo, n. 8, octubre de 2005 ([www.iustel.com](http://www.iustel.com))

Pacte del Tinell

Informe de Justícia i Pau, 1981

## **JURISPRUDÈNCIA**

### **Legislació**

#### **Legislació estatal**

#### **Lleis Orgàniques**

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.

#### **Lleis**

Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Ley 40/2006, de 14 de diciembre, de Estatuto de la ciudadanía española en el exterior.

Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura.

Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

## **Reials Decrets-Llei**

Real Decreto-Ley 41/1977, de 29 de septiembre, sobre restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña.

### **Reials Decrets**

Real Decreto 2704/1978, de 27 de octubre, por el que se determina el procedimiento para la ejecución de las transferencias de las Diputaciones Provinciales a los Organismos provisionales preautonómicos.

Real Decreto 22/2000, de 14 de enero, por el que se regula la composición, competencias, organización y funciones de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo.

## **Decrets**

Decreto 801/1972, de 7 de abril, sobre ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de Tratados Internaciones.

Decreto 405/1976, de 20 de febrero, por el que se crea una Comisión para el estudio de un régimen especial de las cuatro provincias catalanas.

Decreto 382/1977, de 18 de febrero, por el que se crea el Consejo General de Cataluña y se desarrollan otras propuestas de la comisión creada para el estudio de su régimen especial.

## **Legislació Autònòmica**

### **Lleis (o amb rang de Llei)**

Reglament del Parlament de Catalunya, 1980

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

Llei 11/1984, de 5 de març, de creació de l'organisme autònom Institut Nacional d'Educació Física de Catalunya.

Llei 5/1985, de 16 de abril, de creació del Centre d'Informació i Desenvolupament Empresarials.

Llei 8/1988, de 7 de abril, de l'esport

Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Llei 2/1992, de 7 de juliol, de modificació de la Llei 13/1989, relativa a l'Administració de la Generalitat, i de la Llei 26/1984, relativa a les Universitats.

Llei 18/1996, de 27 de desembre, de relacions amb les comunitats catalanes de l'exterior.

Llei 8/1999, de 30 de juliol, de la jurisdicció esportiva i de modificació de les lleis 8/1988, de l'esport, i 11/1984, de creació de l'organisme autònom Institut Nacional d'Educació Física de Catalunya.

Llei 20/2000, de 29 de desembre, de creació de l'Institut Català de les Indústries Culturals.

Llei 26/2001, de 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament.

Llei 31/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals i administratives.

Llei 21/2003, de 4 de juliol, de foment de la pau.

Llei 14/2007, de 5 de desembre, de l'Institut Català Internacional per la Pau.

Llei 15/2007, de 5 de desembre, de l'Agència Catalana de Turisme.

Llei 6/2008, de 13 de maig, del Consell Nacional de la Cultura i de les Arts.

Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

Llei 7/2011, de 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres.

Llei 11/2011, de 29 de desembre, de reestructuració del sector públic per a agilitar l'activitat administrativa.



## **Decrets legislatius**

Decret Legislatiu 1/2000, de 31 de juliol, pel qual s'aprova el Text únic de la Llei de l'esport

Decret Legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'Estatut de l'Empresa Pública Catalana.

## **Decrets**

Decret de 18 de març de 1978 que aprova el Reglament de Règim Interior de la Generalitat de Catalunya.

Decret de 29 de desembre de 1978 que convoca l'Assemblea de Parlamentaris de Catalunya.

Decret 217/1980, de 5 de novembre, de creació de la Comissió Interdepartamental de Recerca i Innovació Tecnològica.

Decret 237/1982, de 20 de juliol, de creació del Patronat Català Pro Europa.

Decret 236/1987, de 13 de juliol, de constitució del Consorci de Promoció Comercial de Catalunya.

Decret 190/1992, de 14 de setembre, pel qual es crea el càrrec de comissionat per a Actuacions Exteriors i se li atribueixen funcions.

Decret 118/1998, de 26 de maig, pel qual s'aprova el Reglament de relacions amb les comunitats catalanes de l'exterior.

Decret 357/2000, de 7 de novembre, de modificació del Decret 118/1998, de 26 de maig, pel qual s'aprova el Reglament de relacions amb les comunitats catalanes de l'exterior.

Decret 35/2001, de 23 de gener, sobre els òrgans rectors i el funcionament del Consell Català de l'Esport.

Decret 355/2001, de 24 de desembre, pel qual es reestructuren parcialment diversos departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Decret 156/2003, de 10 de juny, de regulació de les oficines de la Generalitat a l'exterior.

Decret 236/2003, de 8 de octubre, pel qual s'aproven els estatuts de l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament.

Decret 2/2004, de 7 de gener, d'estructuració del Departament de Relacions Institucionals i Participació.

Decret 68/2004, de 20 de gener, d'estructuració i de reestructuració de diversos departaments de l'Administració de la Generalitat.

Decret 168/2004, de 10 de febrer, de reestructuració parcial de diversos departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Decret 195/2004, de 24 de febrer, de reestructuració parcial del Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya.

Decret 314/2004, de 22 de juny, de creació de la Delegació del Govern de la Generalitat a Brussel·les.

Decret 470/2004, de 28 de desembre, pel qual s'atribueixen funcions a l'Institut Català de les Indústries Culturals.

Decret 52/2005, de 5 de abril, de creació i regulació del Registre de convenis de col·laboració i cooperació.

Decret 154/2005, de 12 de juliol, de modificació i publicació del Text refós dels Estatuts del Patronat Català Pro Europa.

Decret 215/2005, de 11 de octubre, de reestructuració de la Secretaria General de l'Esport i del Consell Català de l'Esport.

Decret 24/2006, de 28 de febrer, pel qual es regula la coordinació de l'acció exterior del Govern de la Generalitat, i s'estableixen les funcions de la Secretaria de Relacions Internacionals del Departament de la Presidència i de la Secretaria de Cooperació Exterior del Departament de Governació i Administracions Públiques.

Decret 125/2006, de 9 de maig, de reestructuració de la Secretaria de Relacions Internacionals del Departament de la Presidència.

Decret 177/2006, de 23 de maig, de reestructuració parcial del Departament de la Presidència.

Decret 288/2006, de 30 de maig, pel qual es dicten normes complementàries al Decret 177/2006, de 23 de maig, de reestructuració parcial del Departament de la Presidència.

Decret 322/2006, de 22 de agost, de modificació del Decret 52/2005, de 5 d'abril, de creació i regulació del Registre de convenis de col·laboració i cooperació.

Decret 421/2006, de 28 de novembre, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Decret 477/2006, de 5 de desembre, de reestructuració parcial del Departament de la Presidència.

Decret 478/2006, de 5 de desembre, d'estructura del Departament de la Vicepresidència.

Decret 479/2006, de 5 de desembre, d'estructuració del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació.

Decret 631/2006, de 27 de desembre, de creació de la Secretaria per a la Unió Europea.

Decret 633/2006, de 27 de desembre, de funcions i estructura de la Secretaria d'Afers Exteriors.

Decret 634/2006, de 27 de desembre, pel qual es modifica el Decret 478/2006, de 5 de desembre, d'estructura del Departament de la Vicepresidència.

Decret 243/2007, de 6 de novembre, d'estructura del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació.

Decret 273/2007, de 11 de desembre, de modificació parcial del Decret 154/2005, de 12 de juliol, i d'aprovació dels Estatuts del Patronat Catalunya Món.

Decret 32/2008, de 5 de febrer, pel qual es modifica el Decret 634/2006, de 27 de desembre, de modificació del Decret 478/2006, de 5 de desembre, d'estructura del Departament de la Vicepresidència.

Decret 42/2008, de 4 de març, pel qual es regula la coordinació executiva de l'acció exterior del Govern de la Generalitat.

Decret 255/2008, de 23 de desembre, pel qual es crea el Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació del Departament de la Vicepresidència, la persona titular del qual adopta la denominació de viceconseller/a.

Decret 175/2009, de 10 de novembre, de creació de la Comissió Interdepartamental de Recerca i Innovació i de l'Oficina de Coordinació en Recerca i Innovació.

### **Legislació europea**

Reglament Europeu (CE) núm. 1082/2006 del PE i del Consell, de 5 de juliol de 2006.

### **Normativa internacional**

Conveni de Viena sobre el Dret dels Tractats (1969).

Conveni de Viena sobre el Dret dels Tractats celebrats entre Estats i Organitzacions Internacionals o entre Organitzacions Internacionals (1986).

## **Jurisprudència**

### **Jurisprudència Espanyola**

#### **Tribunal Constitucional**

#### **Sentències**

STC 4/1981.

STC 25/1981.

STC 5/1982.

STC 35/1982.

STC 44/1982.

STC 58/1982.

STC 76/1983.

STC 154/1985.

STC 137/1986.

STC 27/1987.

STC 69/1988.

STC 227/1988.

STC 252/1988.

STC 1/1989.

STC 137/1989.

STC 153/1989.

STC 214/1989.

STC 140/1990.

STC 236/1991.

STC 80/1993.

STC 29/1994.

STC 165/1994.

STC 337/1994.

STC 61/1997.

STC 109/1998.

STC 173/1998.

STC 22/1999.

STC 45/2001.

STC 95/2002.

STC 33/2005.

STC 247/2007.

STC 31/2010.

STC 46/2010.

STC 47/2010.

STC 48/2010.

STC 49/2010.

STC 137/2010.

STC 138/2010.

### **Interlocutòries**

Interlocutòria 44/2005.

Interlocutòria 45/2005.

Interlocutòria 85/2006.

### **Tribunal de Garanties de la República**

Sentència de 6 de març de 1936.

### **Tribunal Suprem**

#### **Sentències**

STS 214/1989.

STS 109/1998.

## **Altres documents**

Resolució RES GRI/2065/2011, de 18 d'agost que dóna publicitat al reglament de la comissió bilateral Estat-Generalitat.

Resolució del Parlament 170/III.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados.